

*Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 22 января 2010 года № 2К (704) «О результатах контрольного мероприятия «Тематическая проверка эффективности расходования средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов на проведение военно-мемориальной работы в Российской Федерации»:*

*Утвердить отчет о результатах контрольного мероприятия.*

*Направить информационное письмо Президенту Российской Федерации Д. А. Медведеву.*

*Направить представления Счетной палаты Министерству обороны Российской Федерации (с приложением отчета о результатах контрольного мероприятия) и правительству Москвы.*

*Направить обращение заместителю Генерального прокурора Российской Федерации - Главному военному прокурору.*

*Направить информационное письмо в Российский организационный комитет «Победа».*

*Направить отчет о результатах контрольного мероприятия в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.*

## **ОТЧЕТ**

### **о результатах контрольного мероприятия «Тематическая проверка эффективности расходования средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов на проведение военно-мемориальной работы в Российской Федерации»**

**Основание для проведения контрольного мероприятия:** пункт 3.7.11 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2009 год и обращение Комитета Совета Федерации по обороне и безопасности от 3 июня 2009 года № 3.5-31/826.

#### **Цели контрольного мероприятия**

Исполнение межгосударственных (межправительственных) соглашений и договоров, законодательных и нормативных правовых актов, регламентирующих организацию и проведение военно-мемориальной работы в Российской Федерации. Определение состояния воинских захоронений, мемориальных сооружений, памятников и объектов, увековечивающих память погибших, и их учета; определение эффективности и целесообразности использования государственных средств, выделенных на проведение военно-мемориальной работы.

#### **Предмет контроля**

Средства федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов, а также добровольные взносы и пожертвования юридических и физических лиц, направленные на проведение военно-мемориальной работы в Российской Федерации.

#### **Объекты контроля**

Управление Министерства обороны Российской Федерации (по увековечению памяти погибших при защите Отечества) (далее - Управление Минобороны России, Управление); федеральное государственное учреждение «Федеральное военное мемориальное кладбище» (далее - ФГУ «ФВМК», ФВМК); Северо-Кавказский военный округ (Военно-мемориальная служба, далее - ВМС), 16 Государственный центр судебно-медицинских и криминалистических экспертиз (далее - 16 ГЦСМКЭ), 522 Центр приема,

обработки и отправки погибших (далее - 522 ЦПООП); 90 Отдельный специальный поисковый батальон Ленинградского военного округа (далее - 90 ОСПБ); Министерство иностранных дел Российской Федерации; правительство Москвы и администрация г. Мытищи Московской области; федеральное казенное предприятие «Региональное управление заказчика капитального строительства Министерства обороны Российской Федерации по г. Москве (далее - РУЗКС МО).

По запросу:

- Финансово-экономическая служба Министерства обороны Российской Федерации (далее - ФЭС МО); 124 Отдел финансирования капитального строительства (территориальный) Минобороны России (далее - 124 ОФКС МО); ФГУП «Спецстройконтракт» при Спецстрое России (далее - ФГУ «ССК»); государственное унитарное предприятие «20 Загрантехстройпроект» Минобороны России (далее - ГУП «20 Загрантехстройпроект»); ЗАО «Комбинат монументально-декоративного искусства» (далее - ЗАО «КМДИ»); Ассоциация международного военно-мемориального сотрудничества «Военные мемориалы» (далее - Ассоциация «Военные мемориалы»); правительство Санкт-Петербурга и правительство Московской области; Министерство внутренних дел Российской Федерации; Федеральная служба безопасности Российской Федерации.

Результаты проверки указанных объектов, кроме объектов, представивших информацию по запросу, оформлены отдельными актами, с содержанием которых ознакомлены ответственные должностные лица за использование государственных средств на проведение военно-мемориальной работы в Российской Федерации. Перечень оформленных актов приведен в приложении № 2 (приложения в Бюллетене не публикуются).

Акты проверки Управления Минобороны России и правительства Москвы подписаны должностными лицами с замечаниями.

Акт проверки ФГУ «ФВМК» подписан его руководителем и главным бухгалтером этого учреждения с приложением особого мнения.

Заключения по указанным замечаниям и особому мнению прилагаются.

Начальник Управления Минобороны России А. В. Кирилин в представленных замечаниях к акту проверки данного Управления в основном поясняет отмеченные в акте упущения и нарушения, допущенные Министерством в руководстве и проведении мероприятий по увековечению памяти погибших при защите Отечества, и возражает против выявленных Счетной палатой нарушений в использовании средств федерального бюджета, выделенных на создание обобщенного электронного банка данных, содержащего информацию о погибших и пропавших без вести в годы Великой Отечественной войны и в послевоенный период защитниках Отечества (изложено в разделе 10 отчета).

Однако согласиться с этими замечаниями оснований не имеется, так как они не подтверждены соответствующими документами (конкурсной документацией, обоснованием цены госконтракта, документами, подтверждающими фактический объем выполненных работ, актом приемки выполненных работ по составу, объемам и стоимости работ). Руководствуясь статьей 15 Федерального закона о Счетной палате Российской Федерации, опровержение не принято во внимание.

Первым заместителем мэра Москвы в правительстве Москвы Л. И. Швецовой акт проверки подписан с учетом замечаний, представленных ей министром правительства Москвы, руководителем департамента потребительского рынка и услуг г. Москвы В. И. Малышковым и министром правительства Москвы, руководителем департамента финансов Ю. В. Корыстелевым. Данные замечания в основном носят редакционный и пояснительный характер некоторых положений, изложенных в акте проверки, и учтены при подготовке отчета.

Руководитель ФГУ «ФВМК» В. С. Руденко и главный бухгалтер этого учреждения Н. Н. Гудкова к акту проверки представили особое мнение, которое носит в основном пояснительный характер причин незаконного получения ими заработной платы по совмещаемым должностям (40-60 % ставки по вакантным должностям), обязанности по которым ими не исполнялись.

В соответствии с Федеральным законом о Счетной палате Российской Федерации особое мнение вышеназванных должностных лиц не принято во внимание.

Все затребованные документы (информация), необходимые для проведения проверки, соответствующими должностными лицами проверенных объектов представлялись своевременно. Случаев отказа в их представлении не было.

### **Проверяемый период деятельности**

2007-2008 годы и I полугодие 2009 года.

### **Срок проведения контрольного мероприятия**

С 7 сентября 2009 года по 25 декабря 2009 года.

Тематическая проверка проведена в объеме Программы, утвержденной Коллегией Счетной палаты Российской Федерации.

В ходе контрольного мероприятия проверено и проанализировано выполнение требований законов и иных нормативных правовых актов, регламентирующих вопросы увековечения памяти погибших при защите Отечества, согласно приложению № 1.

### **Вступление**

Военно-мемориальная работа, будучи частью похоронной культуры, является одной из древнейших форм социальной культуры общества, получившей повсеместное распространение. В Российской Федерации вопросам погребения, организации похоронного дела в целях обеспечения достойного отношения к памяти погибших при защите Отечества придается особое внимание.

В реализации комплекса мероприятий по увековечению памяти погибших при защите Отечества, предусмотренного Законом Российской Федерации от 14 января 1993 года № 4292-1 «Об увековечении памяти погибших при защите Отечества», в настоящее время задействованы 7 федеральных министерств (ведомств), органы государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления, ряд общественных объединений и иные организации.

При этом общее руководство и координацию работой по увековечению памяти погибших при защите Отечества должен осуществлять уполномоченный федеральный орган исполнительной власти, полномочия которого в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 22 января 2006 года № 37 «Вопросы увековечения памяти погибших при защите Отечества» возложены на Министерство обороны Российской Федерации.

В совершенствовании правового регулирования вопросов по увековечению памяти погибших при защите Отечества важной является деятельность Координационного совета при Председателе Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по социальной защите военнослужащих, сотрудников правоохранительных органов и членов их семей, который регулярно рассматривает состояние этой работы, в том числе в канун 65-летия Победы в Великой Отечественной войне 1941-1945 годов.

## Результаты контрольного мероприятия

### **1. Анализ исполнения межправительственных соглашений, законодательных и нормативных правовых актов Российской Федерации, регламентирующих вопросы военно-мемориальной работы в Российской Федерации**

**1.1.** Вопросы организации и проведения мероприятий по увековечению памяти погибших при защите Отечества регламентированы рядом законодательных и иных нормативных правовых актов, полный перечень которых приведен в приложении № 1.

Основными из них являются: Закон Российской Федерации от 14 января 1993 года № 4292-1 «Об увековечении памяти погибших при защите Отечества» (далее - Закон); Федеральный закон от 12 января 1996 года № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле»; Указ Президиума Верховного Совета СССР от 17 апреля 1954 года «О ратификации Женевских конвенций от 12 августа 1949 года «О защите жертв войны»; Указ Президента Российской Федерации от 11 июля 2001 года № 829 «О Федеральном военном мемориальном кладбище»; Указ Президента Российской Федерации от 22 января 2006 года № 37 «Вопросы увековечения памяти погибших при защите Отечества»; Указ Президента Российской Федерации от 23 марта 2006 года № 236 «Вопросы Российского организационного комитета «Победа»; Указ Президента Российской Федерации от 1 октября 2007 года № 1313 «О представительствах Министерства обороны Российской Федерации в иностранных государствах, на территориях которых имеются российские воинские захоронения»; постановление Правительства Российской Федерации от 13 января 1995 года № 33 «О мерах по реализации межправительственных соглашений об обеспечении сохранности и порядке содержания российских (советских) воинских захоронений за рубежом и иностранных воинских захоронений в Российской Федерации»; постановление Правительства Российской Федерации от 26 ноября 2007 года № 802 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 22 января 2006 года № 37».

Кроме того, отдельные вопросы организации и проведения военно-мемориальной работы регулировались внутриведомственными руководящими документами.

Анализ законодательных и иных нормативных правовых актов показал, что ими в основном определены как правовые основы этой деятельности, так и полномочия органов государственной власти и местного самоуправления Российской Федерации по увековечению памяти погибших при защите Отечества.

**1.2.** Руководство работой по увековечению памяти погибших при защите Отечества и ее координация возложены на Министерство обороны Российской Федерации - уполномоченный федеральный орган исполнительной власти (Указ Президента Российской Федерации от 22 января 2006 года № 37).

Однако проверка показала, что на протяжении почти 4 лет порядок организации выполнения уполномоченным федеральным органом возложенных на него полномочий не определен, и правовой акт, регламентирующий эту деятельность, не издан.

**1.3.** На протяжении этого же периода Правительство Российской Федерации и Минобороны России не урегулировали порядок ресурсного обеспечения проводимых мероприятий по увековечению памяти погибших при защите Отечества.

Указом Президента Российской Федерации от 22 января 2006 года № 37 Правительству Российской Федерации поручалось в 3-месячный срок решить в установленном порядке финансовые и иные вопросы, связанные с реализацией данного Указа, и привести свои нормативные правовые акты в соответствие с этим Указом.

Однако, только более чем через 1,5 года, было принято постановление Правительства Российской Федерации от 26 ноября 2007 года № 802 «О мерах по реализации

Указа Президента Российской Федерации от 22 января 2006 года № 37», которым лишь частично регламентировано финансовое обеспечение функций, возложенных на уполномоченный федеральный орган (на осуществление руководства работой по увековечению памяти погибших при защите Отечества и ее координации, в том числе - на обеспечение координации поисковой работы), за счет средств, предусмотренных для Минобороны России в федеральном бюджете на очередной финансовый год.

При этом практически не определены правовые основы решения вопросов порядка формирования и использования как средств федерального бюджета, необходимых на расходы по увековечению памяти погибших при защите Отечества, так и бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов, а также добровольных взносов и пожертвований юридических и физических лиц.

Отсутствие четко выработанного порядка финансового и материально-технического обеспечения мероприятий по увековечению памяти погибших при защите Отечества явилось одной из основных причин серьезных просчетов и недостатков в организации военно-мемориальной работы, особенно в части содержания и сохранности воинских захоронений, а также их учета.

При этом наибольшие проблемы здесь испытывали органы местного самоуправления, являющиеся в своем большинстве дотационными и не располагающими достаточными средствами на эти цели.

Справочно: в соответствии с Федеральным законом от 24 ноября 2008 года № 204-ФЗ «О федеральном бюджете на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов» на выравнивание бюджетной обеспеченности только в 2009 году распределены и направлены из федерального бюджета 70 субъектам Российской Федерации дотации на общую сумму 374,0 млрд. рублей (Краснодарский край - 5,7 млрд. рублей, Брянская область - 7,1 млрд. рублей, Воронежская область - 7,5 млрд. рублей, Московская область - 3,8 млрд. рублей, Ростовская область - 13,7 млрд. рублей, Смоленская область - 1,6 млрд. рублей, Тверская область - 3,0 млрд. рублей и др.). Из 13 субъектов Российской Федерации, на территории которых дислоцируются войска Северо-Кавказского военного округа, все субъекты являются дотационными.

**1.4.** В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 11 июля 2001 года № 829 в целях увековечения памяти военнослужащих и других граждан Российской Федерации, погибших при защите Отечества, а также имеющих особые заслуги перед государством, принято решение о создании Федерального военного мемориального кладбища в ведении Минобороны России.

Российский организационный комитет «Победа» на 28 заседании при рассмотрении вопроса о работе федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по подготовке к празднованию 65-летия Победы в Великой Отечественной войне 1941-1945 годов постановил: Министерству обороны Российской Федерации до 1 мая 2010 года завершить строительство Федерального военного мемориального кладбища. Однако указанное постановление комитета без подкрепления необходимым объемом финансирования на текущий год и планируемым объемом финансирования на 2010 год не позволяет обеспечить ввод указанного кладбища в предусмотренные сроки и завершение работ по его строительству. Рост цен на стройматериалы приводит только к удорожанию строительства.

Правительством Российской Федерации до настоящего времени не определены объемы средств федерального бюджета, необходимые на оплату расходов для обеспечения деятельности ФГУ «ФВМК».

**1.5.** Правительство Российской Федерации не выполнило поручение, содержащееся в Указе Президента Российской Федерации от 22 января 2006 года № 37 и касающееся

внесения необходимых изменений в Закон Российской Федерации «Об увековечении памяти погибших при защите Отечества», особенно в статью 11, предполагавшую, что Минобороны России не будет определено уполномоченным федеральным органом исполнительной власти по увековечению памяти погибших при защите Отечества. Учитывая, что Минобороны России в одном лице руководит деятельностью по увековечению памяти погибших при защите Отечества и выполняет собственные поручения, необходимость внесения изменений является очевидной.

**1.6.** Федеральным законом «О статусе военнослужащих» предусмотрено, что в случае гибели (смерти) военнослужащего - гражданина Российской Федерации члены его семьи (но не более 3 человек) имеют право на бесплатный проезд к месту погребения и обратно. Кроме того, 1 из членов семьи и родители погибшего (умершего) военнослужащего и захороненного на территории Российской Федерации 1 раз в год имеют право на бесплатный проезд к месту погребения и обратно.

Однако установленный порядок исключает возможность бесплатного проезда члена семьи погибшего военнослужащего в период Великой Отечественной войны 1941-1945 годов по территории Российской Федерации и за ее пределы к месту погребения, что вызывает обоснованные обращения граждан в различные инстанции, особенно в канун 65-летия Победы.

## **2. Анализ выполнения органами государственной власти и органами местного самоуправления полномочий по увековечению памяти погибших при защите Отечества и эффективности системы ресурсного обеспечения проводимой ими работы. Организационные и практические меры, принимаемые федеральными органами исполнительной власти, субъектами Российской Федерации и органами местного самоуправления по выполнению ими функций, связанных с увековечением памяти погибших при защите Отечества, а также по финансовому и материально-техническому обеспечению проводимых мероприятий**

**2.1.** Полномочия органов государственной власти и органов местного самоуправления по увековечению памяти погибших при защите Отечества определены Законом Российской Федерации от 14 января 1993 года № 4292-1.

В целях реализации полномочий, возложенных на Минобороны России как уполномоченный федеральный орган исполнительной власти и, собственно, на Минобороны России, директивой Министра обороны Российской Федерации от 17 мая 2006 года с 1 декабря 2006 года был создан Военно-мемориальный центр Вооруженных Сил Российской Федерации (далее - ВМЦ) численностью 72 человека (35 - военнослужащие, 37 - гражданский персонал), который в соответствии с директивой Министра обороны Российской Федерации от 1 июня 2008 года № 37 «О дополнительных организационных мероприятиях, проводимых в объединениях, соединениях, воинских частях и организациях Тыла Вооруженных Сил Российской Федерации в 2008 году» переименован в Управление Министерства обороны Российской Федерации (по увековечению памяти погибших при защите Отечества).

В проверенном периоде офицеры Управления Минобороны России входили в состав смешанных межправительственных комиссий по воинским захоронениям и межведомственной комиссии по военнопленным, интернированным и пропавшим без вести.

Вместе с тем в соответствии с указаниями Генерального штаба Вооруженных Сил Российской Федерации (далее - ГШ ВС) от 12 июля 2008 года с 1 декабря 2008 года при сохранившихся полномочиях статус Управления Минобороны России был необоснованно снижен: оно выведено из состава органов военного управления и включено в со-

став воинских частей и организаций тылового обеспечения, продолжая при этом выполнять функции, возложенные на уполномоченный федеральный орган.

Более того, малооправданными следует считать организационно-штатные изменения, проводимые в отношении Управления Минобороны России в период вхождения Вооруженных Сил в новый облик, совпавший с периодом подготовки к 65-летию Победы в Великой Отечественной войне 1941-1945 годов.

Так, несмотря на то, что в указанный период Управление Минобороны России выполняло ряд важных задач, в том числе межправительственного и межведомственного характера, разрабатывало проект федеральной целевой программы «Сохранность и реконструкция военно-мемориальных объектов в 2011-2015 годах», проводило комплекс мероприятий по организации и совершенствованию учета воинских захоронений погибших при защите Отечества путем создания обобщенного электронного банка данных (далее - ОБД «Мемориал») и др., указанием ГШ ВС от 29 июля 2009 года № 314/6/2744 с 1 октября 2009 года в Управлении Минобороны России все должности военнослужащих были заменены гражданским персоналом с одновременным сокращением 29 должностей. При этом из оставшихся 43 должностей гражданского персонала по 23 должностям установлена оплата труда как работникам бюджетной сферы.

В связи с низким уровнем оплаты труда по многим должностям гражданского персонала (почти в 2 раза ниже, чем у военнослужащих) в Минобороны России сложились определенные трудности с привлечением на комплектование опытных специалистов, в том числе из бывших военнослужащих Управления.

Аналогичные изменения были осуществлены с 1 июня 2009 года в военно-мемориальных службах военных округов, где должности военнослужащих заменены на должности гражданского персонала, а в ЛенВО и на флотах, кроме того, было сокращено по 1 должности при их штатной численности 2 должности.

Малооправданным является решение об упразднении с 1 февраля 2009 года группы по розыску погибших и пропавших без вести военнослужащих 58 Армии СКВО, которая являлась единственным подразделением, осуществлявшим поисковые и эксгумационные работы на территории Северо-Кавказского военного округа (в настоящее время на территории округа не разыскано 388 погибших и пропавших без вести военнослужащих).

Указанные организационно-штатные изменения при недостаточной ресурсообеспеченности проводимых мероприятий и низком уровне оплаты труда отрицательно повлияли на выполнение запланированных мероприятий Минобороны России как в целом, так и в части мероприятий, касающихся подготовки к 65-летию Победы в Великой Отечественной войне 1941-1945 годов, и выполняемых в СКВО.

Так, в соответствии с решениями 26 заседания Российского организационного комитета «Победа» от 26 декабря 2007 года (пункт 13 протокола) и 28 заседания от 27 января 2009 года (пункт 6 протокола), утвержденными Президентом Российской Федерации, Минобороны России разработало проект федеральной целевой программы «Сохранность и реконструкция военно-мемориальных объектов в 2011-2015 годах» (далее - ФЦП), реализация которой предполагала реконструкцию и восстановление всех воинских захоронений (17008 захоронений) и военно-мемориальных объектов (9562 объекта) на территории Российской Федерации и российских воинских захоронений на территориях иностранных государств с ориентировочным объемом финансирования в ценах соответствующих лет 10-14 млрд. рублей и 18-25 млн. долл. США.

Анализ расчетных данных проекта ФЦП показал, что при его подготовке были допущены серьезные упущения и недостатки, которые не позволили получить объективную информацию о количестве и состоянии военно-мемориальных объектов, а также о ресурсах, необходимых на их восстановление и содержание.

Так, с целью получения данных о количестве воинских захоронений, их фактическом состоянии и денежных средствах, необходимых для проведения ремонтно-восстановительных работ, 28 августа 2008 года Министром обороны Российской Федерации главам субъектов Российской Федерации была направлена Правительственная телеграмма (исх. № 328/174А), а начальником Тыла Вооруженных Сил Российской Федерации - заместителем Министра обороны Российской Федерации - письмо в МИД России (№ 328/1572 от 30 июля 2008 года).

Анализ указанных документов показал, что из-за неопределенности целевого индикатора по формированию проекта ФЦП Министром обороны Российской Федерации в Правительственной телеграмме была затребована от глав субъектов Российской Федерации вышеуказанная информация о паспортизированных воинских захоронениях (памятные знаки, мемориалы и др.), в то же время письмом начальника Тыла Вооруженных Сил Российской Федерации от МИД России требовалось представление данной информации обо всех воинских захоронениях.

Допущенная Минобороны России неопределенность в запросах отрицательно сказалась на качестве полученной информации. Многими главами субъектов Российской Федерации и представительствами Российской Федерации за рубежом были представлены сведения о воинских захоронениях, подлежащих включению в ФЦП, в завышенных или заниженных объемах, не соответствующие при этом данным учета Управления Минобороны России.

Так, проверкой Северо-Кавказского военного округа установлено, что в Астраханской области паспортизировано 22 воинских захоронения, а для включения в проект ФЦП представлено 35 воинских захоронений, в Ростовской области паспортизировано 1292 воинских захоронения, а для включения в проект ФЦП представлено 2668 воинских захоронений (более чем в 2 раза), в Республике Северная Осетия - Алания паспортизировано 98 воинских захоронений, а для включения в проект ФЦП представлено 237 воинских захоронений.

В то же время некоторые субъекты Российской Федерации, на территории которых дислоцируются войска СКВО, при включении воинских захоронений в перечень для проведения работ по их восстановлению (реконструкции) за счет средств ФЦП указали меньше воинских захоронений, чем их паспортизировано (Краснодарский край, Ставропольский край, Волгоградская область и др.).

Не соответствовали данным, включенным Минобороны России в ФЦП, количественные показатели воинских захоронений на территории иностранных государств, требующих ремонтно-восстановительных работ, фактически представленным загранучреждениями МИД России. Прогнозные объемы финансирования, принятые за основу при разработке проекта ФЦП в сумме 16,1 млн. долл. США, были рассчитаны посольствами Российской Федерации, исходя из потребности в денежных средствах на мероприятия по ремонту и восстановлению 1193 военно-мемориальных объектов, расположенных в 31 зарубежном государстве, в то же время в проект ФЦП включены 1553 объекта, подлежащих ремонту и восстановлению, с сохранением показателей финансового обеспечения на уровне, определенном загранучреждениями МИД России.

Разработанный Минобороны России проект концепции ФЦП 9 сентября 2009 года был направлен в Минэкономразвития России. Однако она не была включена в одобренный на заседании Правительства Российской Федерации перечень программ, подлежащих финансированию из федерального бюджета в 2010 году и плановом периоде 2011 и 2012 годов.

Минэкономразвития России письмом от 2 октября 2009 года № 16586-00/Д17 сообщило, что в процессе рассмотрения проекта концепции указанной ФЦП выявлен ряд

нарушений и недостатков. Предложенная программа к реализации с 2011 года не была включена в перечень ФЦП, предлагаемых к финансированию из федерального бюджета, и только после устранения отмеченных недостатков может быть рассмотрена в установленном порядке при подготовке проекта федерального закона о федеральном бюджете на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 годов.

Кроме того, анализ проекта ФЦП показал, что в ней раскрывается комплекс взаимосвязанных по ресурсам и срокам мероприятий, которые носят межотраслевой характер и затрагивают все субъекты системы увековечения памяти погибших при защите Отечества, что способствует проведению единой федеральной политики в данной области. Исходя из этого, ответственность за реализацию программных мероприятий, целевое и эффективное использование бюджетных средств было предложено возложить на Минрегион России и МИД России в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 26 июня 1995 года № 594 «О реализации Федерального закона «О поставках продукции для федеральных государственных нужд».

Однако решением 26 заседания Российского организационного комитета «Победа» от 26 декабря 2007 года (пункт 13) формирование проекта федеральной целевой программы, рассчитанной до 2015 года, рекомендовано Минобороны России. Вместе с тем проектом распоряжения Правительства Российской Федерации об утверждении концепции предусматривается, что разработку проекта программы должно осуществлять Министерство регионального развития Российской Федерации.

**2.2. Полномочия МИД России по увековечению памяти погибших при защите Отечества** охватывают мероприятия по сбору сведений о пропавших без вести в ходе боевых действий, вооруженных конфликтов и при выполнении воинского долга на территориях других государств, а также по организации учета и паспортизации воинских захоронений на территориях других государств.

МИД России на постоянной основе осуществляется разработка и согласование заключаемых межправительственных соглашений по указанным вопросам (подписано 12 соглашений с правительствами Монголии, Польши, Японии, Финляндии, Италии, Словакии, Венгрии, Чехии, Румынии, Латвии, Китая и Германии).

Кроме мероприятий по уходу и восстановлению объектов военно-мемориальных захоронений на территории иностранных государств, на МИД России также возложены полномочия по установлению сведений о пропавших без вести в ходе боевых действий, вооруженных конфликтов и при выполнении воинского долга на территории иностранных государств, а также по организации учета и паспортизации воинских захоронений.

В соответствии с требованиями статьи 11 Закона Российской Федерации от 14 января 1993 года № 4292-1 и Положения о консульском учреждении Российской Федерации, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 5 ноября 1998 года № 1330, полномочия по ведению учета и паспортизации воинских захоронений на территориях иностранных государств возложены на консульские учреждения Министерства иностранных дел Российской Федерации. Таким образом, в МИД России учет и паспортизация ведется по месту нахождения военно-мемориальных объектов.

В центральном аппарате МИД России база данных учета и паспортизации воинских захоронений отсутствует в связи с тем, что полномочия по организации централизованного учета и паспортизации воинских захоронений погибших при защите Отечества, в том числе и захоронений, расположенных на территориях других государств, возложены на Министерство обороны Российской Федерации.

Фактически сведения, полученные из загранучреждений МИД России, направляются в Минобороны России для осуществления централизованного учета и паспортизации имеющихся за рубежом воинских захоронений.

При этом порядок взаимодействия МИД России и Минобороны России в части реализации возложенных на них полномочий по организации учета и паспортизации военно-мемориальных объектов до настоящего времени не регламентирован. Отсутствует также утвержденная форма учетных данных паспортизации воинских захоронений.

Частично проблемы взаимодействия и координации деятельности этих органов исполнительной власти решены в рамках Указа Президента Российской Федерации от 1 октября 2007 года № 1313 «О представительствах Министерства обороны Российской Федерации в иностранных государствах, на территориях которых имеются российские воинские захоронения», в соответствии с которым открыт ряд представительств Минобороны России с возложением на них функций по ведению военно-мемориальной работы за рубежом (Румыния - 4 чел., Венгрия - 4 чел., Германия - 4 чел., Польша - 4 чел., Чехия - 4 чел., Китай - 4 чел., Литва - 5 чел., всего - 29 чел.).

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 14 июня 1997 года № 582 «Об организации и порядке осуществления федеральными органами исполнительной власти и российскими государственными учреждениями функций, связанных с деятельностью за рубежом» только 16 февраля 2009 года (спустя 19 месяцев) было подписано Соглашение между Минобороны России и МИД России о порядке направления и условиях деятельности представителей и представительств Минобороны России в иностранных государствах, на территориях которых имеются российские воинские захоронения.

**2.3.** МВД России реализует возложенные полномочия по увековечению памяти погибших при защите Отечества совместно с органами государственной власти, местного самоуправления и общественными региональными организациями, в том числе в части осуществления мероприятий по увековечению памяти сотрудников органов внутренних дел и военнослужащих внутренних войск, погибших при исполнении служебных обязанностей (обязанностей военной службы).

Кроме того, указанное министерство принимает активное участие в реализации мероприятий по сохранению и благоустройству воинских захоронений, установке надгробий, памятников, стел, обелисков и других мемориальных сооружений и объектов, увековечивающих память погибших.

### **3. Организация государственного учета, паспортизации, содержания и благоустройства воинских захоронений, находящихся на территории Российской Федерации и на территориях других государств.**

#### **Ресурсопотребность и ресурсообеспеченность проводимых мероприятий**

**3.1.** Организация и ведение государственного учета, содержание и благоустройство воинских захоронений в соответствии с Законом Российской Федерации от 14 января 1993 года № 4292-1 на территории Российской Федерации возложены на местные органы власти и управления, а на территориях других государств - на представительства Российской Федерации. На каждое воинское захоронение устанавливается мемориальный знак и составляется паспорт.

Полномочия по организации централизованного учета и паспортизации воинских захоронений, в том числе и захоронений, расположенных на территориях других государств, возложены на уполномоченный федеральный орган исполнительной власти (Минобороны России).

Проверка показала, что в организации учета воинских захоронений, их содержании и благоустройстве должный порядок не наведен, в том числе из-за серьезных упущений в руководстве и координации этой работой со стороны уполномоченного федерального органа исполнительной власти.

Проверкой СКВО установлено, что учетные данные о количестве воинских захоронений в субъектах Российской Федерации по месту дислокации войск военного округа, особенно по Ставропольскому краю и Республике Дагестан, в военных комиссариатах, органах местного самоуправления, военно-мемориальной службе существенно различались, и расхождения составляли от 2823 до 4686 захоронений.

**3.2.** Должным образом не были налажены централизованный учет и паспортизация воинских захоронений Минобороны России как уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, порядок которых определен приказом Министра обороны Российской Федерации от 10 апреля 1993 года № 185 «О мерах по исполнению Закона Российской Федерации «Об увековечении памяти погибших при защите Отечества» в армии и на флоте» и директивой Генерального штаба Вооруженных Сил Российской Федерации от 28 марта 2001 года № ДГШ-7 «О мерах по обеспечению органами военного управления мероприятий поисковых работ, проводимых в рамках Вахт памяти».

В соответствии с вышеназванным приказом командующие войсками военных округов и флотами обязаны были принять меры по завершению к 1 января 1994 года паспортизации воинских захоронений (начата на основании директивы Министра обороны № 35 в 1990 году) и передаче учетных карточек, составленных по ранее установленной форме, в Историко-архивный и Военно-мемориальный центр Генерального штаба Вооруженных Сил Российской Федерации.

Однако проверка показала, что принятые меры были недостаточно эффективными, так как централизованный учет и паспортизация воинских захоронений не завершена не только в установленный срок, но и по состоянию на 1 января 2010 года.

**3.3.** В целом по имеющейся в Управлении Минобороны России информации количество воинских захоронений и захороненных в них защитников Отечества характеризуется следующими показателями:

Наименование административно-территориальной единицы (региона)	По данным органов местного управления		По поступившим в Управление данным проведения паспортизации					Разница между данными органов местного управления и данными паспортизации	
	количество захоронений	всего захоронено, чел.	количество захоронений	всего захоронено, чел.	известных, чел.	неизвестных, чел.	воинвоинтер-националистов, чел.	количество захоронений	количество захороненных, чел.
<b>На территории России</b>									
Республики	3027	111133	2116	89246	77549	11697	1319	911	21887
Края	2968	166068	2402	164950	103852	61098	706	566	1118
Области	18655	3637842	14526	2822476	1573163	1249313	4808	4129	815366
<b>Итого на территории России</b>	<b>24650</b>	<b>3915043</b>	<b>19044</b>	<b>3076672</b>	<b>1754564</b>	<b>1322108</b>	<b>6833</b>	<b>5606</b>	<b>838371</b>
<b>На территории стран ближнего зарубежья</b>									
Украина	7673	385714	975	126194	44089	82105	249	6698	259520
Белоруссия	4111	1224643	4111	1224643	208946	1015697	566	-	-
Казахстан	468	3 243	260	2965	851	2114	191	208	278
Узбекистан	1047	1754	830	1462	715	747	405	217	292
Киргизия	52	57	52	57	57	0	50	-	-
Таджикистан	243	243	81	94	94	0	78	162	149
Туркменистан	218	300	74	74	74	0	74	144	226
Азербайджан	9	2059	9	2059	1929	130	-	-	-
Армения	9	620	9	620	-	620	-	-	-
Грузия	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Молдавия	420	50445	420	50445	-	50445	-	-	-
<b>Итого на территории стран ближнего зарубежья</b>	<b>14250</b>	<b>1669078</b>	<b>6821</b>	<b>1408613</b>	<b>256755</b>	<b>1151858</b>	<b>1613</b>	<b>7429</b>	<b>260465</b>

Наименование административно-территориальной единицы (региона)	По данным органов местного управления		По поступившим в Управление данным проведения паспортизации					Разница между данными органов местного управления и данными паспортизации	
	количество захоронений	всего захоронено, чел.	количество захоронений	всего захоронено, чел.	известных, чел.	неизвестных, чел.	воинов-интернационалистов, чел.	количество захоронений	количество захороненных, чел.
На территории стран дальнего зарубежья									
Страны Европы	8272	3875884	4561	2556216	482604	2073612	-	3711	1319668
Страны Азии и др.	109	17817	101	10040	7952	2088	-	8	7777
Итого на территории стран дальнего зарубежья	8381	3893701	4662	2566256	490556	2075700	-	3719	1327445
Итого за рубежом	22631	5562779	11483	3974869	747311	3227558	1613	11148	1587910
Всего на территории России и за рубежом	47281	9477822	30527	7051541	2501875	4549666	8446	16754	2426281

Анализ приведенных данных свидетельствуют о том, что более 16,7 тыс. воинских захоронений (35,4 % от всех состоящих на учете) не паспортизированы, в том числе на территории России - 5,6 тыс. захоронений, а за рубежом - 11,1 тыс. захоронений.

Количество числящихся по учету паспортизированных воинских захоронений - 30527, в них захоронено 7051541 человек, в том числе неизвестных - 4549666 человек.

По данным паспортизации наибольшее количество неизвестных захоронено на территориях Республики Адыгея (57,5 %), Кабардино-Балкарской Республики (53,7 %), Карачаево-Черкесской Республики (54,0 %), Ставропольского края (81,9 %), Хабаровского края (69,2 %), Московской области (69,8 %), Псковской области (73,7 %), Смоленской области (50,1 %), Читинской области (75,3 %), Еврейской автономной области (78,2 %), Украины (65,1 %); Белоруссии (82,9 %), Казахстана (71,3 %), Узбекистана (51,1 %), Молдавии (100,0 %), Австрии (86,4 %), Венгрии (70,7 %), Германии (76,9 %), Люксембурга (97,2 %), Норвегии (79,2 %), Польши (84,4 %), Румынии (89,1 %), Словакии (87,5 %), Франции (82,6 %), Швеции (98,4 %), Монголии (93,4 процента).

Кроме того, отсутствовала информация о количестве захоронений и захороненных на территориях ряда областей Украины (Днепропетровской, Донецкой, Житомирской, Кировоградской, Луганской, Львовской, Полтавской), Казахстана, Узбекистана, Киргизии и Таджикистана.

Анализ имеющихся в Управлении Минобороны России сведений показал, что отдельные их показатели не соответствовали данным, полученным Минобороны России от субъектов и представительств Российской Федерации.

Так, по данным учетных карточек, поступивших в Минобороны России из субъектов Российской Федерации, количество воинских захоронений и погребенных в них защитников Отечества составило, соответственно, 19044 объекта и 3,1 млн. человек, в то время как по учету местных органов власти числятся 24650 объектов, в которых захоронено 3,9 млн. человек.

Наиболее существенные расхождения в количестве захоронений и захороненных (от 2 до 53 раз) имеются:

(в разax)

Название субъектов Российской Федерации	Расхождения в количестве захоронений	Расхождения в количестве захороненных
Республика Бурятия	3,3	2,5
Республика Калмыкия	2,7	2,2
Республика Мордовия	3,6	0
Республика Тува	8,7	8,7

Название субъектов Российской Федерации	Расхождения в количестве захоронений	Расхождения в количестве захороненных
Удмуртская Республика	7,5	1,1
Республика Саха (Якутия)	4,5	0,97
Красноярский край	7,6	2,7
Астраханская область	3,0	9,4
Ивановская область	2,1	1,2
Кемеровская область	2,2	2,0
Костромская область	1,1	3,5
Курганская область	2,3	3,4
Мурманская область	1,2	3,5
Пермский край	4,8	1,2
Томская область	4,0	53,0

Значительные расхождения в учетных данных местных органов управления и представительств Российской Федерации и данных проведенной Минобороны России паспортизации имелись по странам ближнего и дальнего зарубежья.

По сведениям Минобороны России, российские воинские захоронения имеются на территории 49 государств ближнего и дальнего зарубежья. Всего известно 22631 место захоронения, из них паспортизированы 11483 объекта, что составляет 50,7 процента.

Наибольшее количество непаспортизированных объектов находится в Германии (из 3500 воинских захоронений паспортизированы только 950), в странах Балтии (из 801 мемориального объекта учетные карточки имеются только на 13 захоронений), а также на территории Украины (паспортизированы только 975 воинских захоронений из имеющихся 7673).

Наличие значительных расхождений в учете захоронений и захороненных лиц подтверждает отсутствие должной скоординированности действий органов и организаций, задействованных в осуществлении учета и паспортизации воинских захоронений.

**3.4.** В Минобороны России не организован контроль и не определены правовые меры реагирования по фактам вандализма и осквернения могил советских воинов, имевшим место на территориях иностранных государств (Румыния, Эстония, Украина, Венгрия и др.).

#### **4. Организация поисковых работ по выявлению неизвестных воинских захоронений и непогребенных останков, по установлению имен погибших или имен пропавших без вести. Ресурсное обеспечение проводимых мероприятий**

**4.1.** Выявление неизвестных воинских захоронений и непогребенных останков осуществляется в рамках поисковых работ, проводимых общественными объединениями, уполномоченными на проведение такой работы.

С целью объединения поискового движения в августе 1991 года была создана Ассоциация поисковых объединений, оформленная как самостоятельная юридическая организация. После распада СССР в Российской Федерации была образована общественная поисковая организация «Союз поисковых отрядов», с июля 2003 года - Фонд «Союз поисковых отрядов», в состав которого входят 5 межрегиональных, 50 республиканских, краевых и областных поисковых объединений, всего более 600 поисковых отрядов общей численностью свыше 40 тыс. человек.

При этом координация мероприятий по обеспечению поисковой работы в целом должна осуществляться Минобороны России (статья 11 Закона), в том числе как уполномоченным федеральным органом исполнительной власти.

Однако, как показала проверка, должный порядок и взаимодействие в этой работе между Минобороны России и общественными поисковыми объединениями, органами государственной власти и органами местного самоуправления в правовом, организаци-

онном и практическом отношении не определены и не налажены, что существенно отражается на эффективности проводимых поисковых мероприятиях.

Имеющиеся ведомственные акты Минобороны России в части проведения поисковой работы определяют лишь меры и порядок реализации Закона для органов военного управления. При этом отдельные его положения устарели и по ряду причин являются нереализуемыми.

Так, приказом Министра обороны Российской Федерации от 10 апреля 1993 года № 185 и директивой Генерального штаба Вооруженных Сил Российской Федерации от 26 марта 2001 года № ДГШ-7 на органы военного управления в соответствии со статьей 11 Закона были возложены функции по оказанию необходимой практической помощи поисковым формированиям в организации и проведении поисковых работ на местности и в военных архивах; обследовании местностей, где велись боевые действия, с целью выявления незахороненных останков погибших защитников Отечества, а также организация питания поисковых отрядов и снабжение их горюче-смазочными материалами (на платной основе). При этом порядок и условия реализации возложенных на органы военного управления функций по оказанию данным формированиям практической помощи в проведении поисковых работ, захоронении останков погибших, благоустройстве воинских захоронений, организации питания и обеспечения их горюче-смазочными материалами не определены.

Проведение мероприятий поисковой работы органами местного самоуправления и поисковыми отрядами на территориях, где велись боевые действия, а также организация церемоний захоронения останков погибших воинов и прием огнестрельного оружия и боеприпасов, обнаруженных в ходе поисковой работы, осуществлялись при содействии органов МВД, ГУВД и УВД по субъектам Российской Федерации.

**4.2.** Отсутствовало нормативно-правовое регулирование порядка финансового и материально-технического обеспечения поисковых мероприятий. В этих условиях Минобороны России вынужденно принимало решения по обеспечению общественных поисковых формирований материальными средствами при отсутствии достаточных легитимных оснований.

Так, в целях обеспечения поисковых объединений (отрядов) вещевым имуществом Минобороны России, руководствуясь лишь поручением Росимущества от 4 июля 2007 года № СС-08/18782-СС-08/18786, безвозмездно передало поисковым отрядам неиспользуемых в войсках 7855 комплектов летнего и зимнего обмундирования (костюмы утепленные, костюмы защитные, сапоги, панамы), стоимость которого до настоящего времени не определена.

Противоречащей Закону является директива Министра обороны Российской Федерации от 26 декабря 2006 года № 105 о формировании с 1 апреля 2007 года 90 Отдельного специального поискового батальона (пункт дислокации - пгт Мга Кировского района Ленинградской области), входящего в состав войск Ленинградского военного округа, предназначенного для поиска неучтенных воинских захоронений и не захороненных останков погибших в боях.

Учитывая противоправность указанного решения (поисковая работа согласно действующему законодательству проводится только уполномоченными общественными объединениями), правовые основания содержать за счет средств федерального бюджета 90 ОСПБ отсутствуют (по предварительным расчетам не предусмотренные законодательством расходы на содержание и материально-техническое обеспечение батальона за период с 1 апреля 2007 года по 30 сентября 2009 года составили 58,2 млн. рублей, в том числе: 2007 год - 25,2 млн. рублей, 2008 год - 19,8 млн. рублей и 9 месяцев 2009 года - 13,2 млн. рублей).

Справочно: в 2007-2009 годах силами батальона были обнаружены и перезахоронены 4594 останков погибших воинов, установлены имена 36 погибших защитников Отечества, обнаружены тысячи взрывоопасных предметов и сотни единиц стрелкового оружия.

Сформировав поисковый батальон и определив ему функциональные задачи, Минобороны России не принимало мер по приведению этого решения, в том числе в части финансирования и материально-технического оснащения, в правовые рамки.

Так, находящиеся на оснащении батальона средства инженерного вооружения и связи (миноискатели ИМБ и ПР-504А, электростанции силовые и осветительные, бензопилы «Дружба», радиостанции Р-142Н, Р-143, большие и малые саперные лопаты) и экипировка военнослужащих по своим техническим характеристикам устарели и не отвечают современным требованиям.

В ходе проведения поисковых работ использовались не промышленные образцы поверхностных и глубинных щупов, а изготовленные силами личного состава батальона. В настоящее время для обеспечения поисковых работ 90 ОСПБ необходимы современные бензоэлектростанции, бензопилы типа «Штиль» и «Партнер», портативные переговорные устройства дальностью более 5 км, водооткачивающие помпы, ручные лебедки грузоподъемностью не менее 1,5 т, лопаты промышленного изготовления типа «Фискал» и водоотталкивающие костюмы для работы в болотистой местности.

Однако при отсутствии правовых оснований на получение целевого финансирования вопросы поставок указанного оборудования и имущества для проведения поисковых работ положительно не решались.

В инфраструктуре батальона при наличии на территории военного городка значительного количества свободных зданий и помещений отсутствуют: клуб, библиотека, комната боевой славы и спортивный зал. В батальоне сложилось тяжелое положение с обеспечением военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, постоянным и служебным жильем (из общего количества офицеров и прапорщиков - 35 человек - постоянным жильем обеспечен только командир части). По причине отсутствия в батальоне служебного жилья указанные военнослужащие вынуждены проживать: в приспособленных помещениях казармы воинской части - 29 человек (10 человек с семьями), на съемных квартирах с оплатой за поднаем - 3 семьи и 2 семьи - у родственников.

Проверкой 90 ОСПБ установлено, что при отсутствии правовых оснований питание офицеров и прапорщиков батальона было организовано через столовую части без взимания платы, то есть за счет средств федерального бюджета.

Всего за период с 8 апреля 2008 года по 31 октября 2009 года на питание указанной категории военнослужащих батальона было незаконно израсходовано 13,6 тыс. сутодач на общую сумму 1332,7 тыс. рублей.

## **5. Анализ существующего порядка финансового, материально-технического и других видов обеспечения мероприятий по увековечению памяти погибших при защите Отечества**

В соответствии с Законом источниками финансового обеспечения мероприятий по увековечению памяти погибших при защите Отечества являются средства федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов, а также добровольные взносы и пожертвования юридических и физических лиц.

Учитывая многозвенность и многоступенчатость существующей системы финансирования военно-мемориальных мероприятий, определить общие расходы на эти цели в рамках проводимой проверки не представилось возможным.

**5.1.** Общие расходы средств федерального бюджета, выделенных на обеспечение мероприятий по увековечению памяти погибших при защите Отечества, в разрезе федеральных органов исполнительной власти, полномочия которых в данном направле-

нии деятельности определены Законом, являющихся объектами проверки, в проверенном периоде составили:

Наименование федеральных органов исполнительной власти	2007 г.		2008 г.		2009 г.	
	млн. руб.	уд. вес в общих расходах, %	млн. руб.	уд. вес в общих расходах, %	млн. руб.	уд. вес в общих расходах, %
Минобороны России	481,2	91,3	1145,8	96,2	605,1	78,9
МИД России	45,8	8,7	44,9	3,8	161,8	21,1
МВД России	-	-	-	-	-	-
ФСБ России	-	-	-	-	-	-
Итого	527,0	100,0	1190,7	100,0	766,9	100,0

Анализ приведенных данных показал, что основные объемы бюджетных средств на указанные цели были выделены Минобороны России преимущественно на финансирование проектирования и строительства Федерального военного мемориального кладбища и создания, совершенствования и пополнения обобщенного банка данных «Мемориал».

**5.2.** Направления расходования бюджетных средств на проведение мероприятий, связанных с увековечением памяти погибших при защите Отечества, в проверенном периоде характеризуются следующими данными:

Наименование расходов	(млн. руб.)		
	2007 г.	2008 г.	I полугодие 2009 г.
Расходы Управления Минобороны России по увековечению памяти погибших при защите Отечества			
Обеспечение мероприятий по эксгумации, идентификации перезахоронению тел военнослужащих, погибших в период вооруженного конфликта в Чеченской Республике	20,0	14,5	14,8
Создание, совершенствование и пополнение ОБД «Мемориал», содержащего информацию о погибших защитниках Отечества	361,1*	158,9**	99,7
Фактические расходы	353,5	153,1	-
в т. ч. за счет средств Государственной программы «Патриотическое воспитание граждан Российской Федерации на 2006-2010 годы» (постановление Правительства РФ от 11 июля 2005 года № 422)	1,1	-	-
Обеспечение 522 ЦПОП ритуальными принадлежностями (гробами, мешками и пр.) в связи с событиями в Республике Южная Осетия	-	2,3	-
Всего расходы Управления	381,1*	175,7**	114,5
Фактические расходы	373,5	169,9	-
Финансовое обеспечение представительств Минобороны России, выполняющих функции по военно-мемориальной работе в иностранных государствах, на территориях которых имеются российские воинские захоронения			
Всего	0,1	0,1	70,8***
Финансирование мероприятий по проектированию и капитальному строительству Федерального военного мемориального кладбища			
Всего	100,0	970,0	419,8
Итого	481,2	1145,8	605,1
Фактические расходы	473,6	1140,0	-

\* 7,6 млн. рублей были возвращены ЗАО «ПроСофт-М» Центру заказов и поставок материальных и технических средств Тыла Вооруженных Сил Российской Федерации и перечислены в доход федерального бюджета (нарушение выявлено финансовой инспекцией Минобороны России) вследствие завышения начальной цены государственного контракта от 6 сентября 2007 года № 201/ВМЦ-07, заключенного указанными сторонами.

\*\* Из-за несвоевременного размещения заказа, длительного прохождения правовой экспертизы конкурсной документации в Главном правовом управлении Минобороны России не произведена закупка оборудования для включения в состав программно-технических средств для выполнения работ по совершенствованию обобщенного банка данных «Мемориал». В результате выделенные на эти цели денежные средства в сумме 5,8 млн. рублей были перераспределены на другие нужды Минобороны России.

\*\*\* 2017,0 тыс. долл. США по среднему курсу 35,1 рубля за 1 долл. США.

Проведенный анализ показал, что выделенные Минобороны России ассигнования на ряд направлений деятельности, в том числе на проведение эксгумации, идентификации и перезахоронения тел военнослужащих, погибших в период вооруженного кон-

фликта в Чеченской Республике, на создание, совершенствование и пополнение обобщенного банка данных «Мемориал» и другие расходы, были недостаточны и не соответствовали реальной потребности (в 2007 году - 561,6 млн. рублей, в 2008 году - 355,6 млн. рублей, в 2009 году - 305,0 млн. рублей).

Более того, в проверенном периоде из-за неурегулированности вопросов финансирования не обеспечивалась необходимыми ассигнованиями деятельность российских частей смешанных межправительственных комиссий по обеспечению выполнения соглашений о воинских захоронениях, а также Межведомственной комиссии по военнопленным, интернированным и пропавшим без вести, и российской части Совместной российско-американской комиссии по делам военнопленных и пропавших без вести.

Не выделялись бюджетные ассигнования на расходы по содержанию воинских захоронений на территориях воинских гарнизонов, ответственность за содержание которых возложена на начальников этих гарнизонов (статья 5 Закона).

Необеспеченность ресурсами не позволяла выполнять в полном объеме возложенные на начальников гарнизонов функции по содержанию воинских захоронений на территориях воинских гарнизонов 13 закрытых административно-территориальных образований в 7 субъектах Российской Федерации (Приморский и Камчатский края, Кировская, Мурманская, Пензенская, Саратовская, Оренбургская области). Из имеющихся на их территориях 38 воинских захоронений в удовлетворительном состоянии находятся 16 захоронений (42 %), в неудовлетворительном - 11 захоронений (29 %). Потребность в денежных средствах на реконструкцию захоронений составляет около 30,0 млн. рублей.

Отсутствие финансирования на содержание воинских захоронений в гарнизонах ЗАТО Полярный (Мурманская область) и прилегающих к нему населенных пунктах Горячие Ручьи, Ретинское и Белокаменка привело к тому, что из 20 имеющихся воинских захоронений 11 находятся в неудовлетворительном состоянии.

**5.3.** Ряд полномочий по увековечению памяти погибших при защите Отечества (статья 11 Закона), в том числе по обустройству и содержанию воинских захоронений за рубежом (в 2007 году - в 34 странах, в 2008 году - в 37 странах, в 2009 году - в 36 странах), возложен на Министерство иностранных дел Российской Федерации.

На эти цели Минфином России было выделено МИД России в 2007 году 45,8 млн. рублей (1717,0 тыс. долл. США), в 2008 году - 44,9 млн. рублей (1734,57 тыс. долл. США), в 2009 году - 161,8 млн. рублей (4610,9 тыс. долл. США).

Значительное увеличение в 2009 году бюджетных ассигнований (более чем в 3 раза по сравнению с предыдущим годом) связано с подготовкой к 65-летию Победы в Великой Отечественной войне 1941-1945 годов.

Выделенные заграничным учреждениям МИД России бюджетные ассигнования освоены. Однако результаты проверки свидетельствуют о недостаточном бюджетном финансировании расходов на проведение ремонтно-восстановительных работ воинских захоронений, расположенных за границей, значительное количество которых требовало капитального и текущего ремонта (по состоянию на 28 января 2009 года общая численность таких объектов, по данным МИД России, составила 1193 объекта).

Объемы израсходованных средств на благоустройство и уход за воинскими захоронениями характеризуются следующими данными: Литва - 405,2 тыс. долл. США (в 2007 году) и 449,9 тыс. долл. США (в 2008 году); Германия - 123,9 тыс. долл. США и 122,6 тыс. долл. США, соответственно; Китай - 239,9 тыс. долл. США (в 2007 году); Чехия - 229,9 тыс. долл. США (в 2008 году); Венгрия - 159,2 тыс. долл. США (в 2007 году) и др.

**5.4.** МВД России в рамках Закона обеспечивало общественный порядок при проведении поисковой работы, осуществляло прием стрелкового оружия, обнаруженного в

ходе поисковой работы, вело учет погибших военнослужащих внутренних войск, лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел, участвовало в установлении сведений о пропавших без вести и др.

Финансирование указанных мероприятий осуществлялось за счет средств федерального бюджета, выделенных МВД России на обеспечение текущей деятельности.

#### **6. Проверка вопросов использования земельных участков, объектов недвижимости и движимого имущества, находящихся в местах расположения военных мемориалов, мемориальных комплексов и воинских захоронений (на территории Российской Федерации и на территориях других государств)**

**6.1.** В 2007 году Минобороны России рассмотрены 124 обращения граждан и организаций в основном по вопросам содержания мест погребения, состояния воинских захоронений, ритуально-похоронного обеспечения, в том числе 72 обращения по вопросу изготовления и установки надгробных памятников умершим (погибшим) участникам и инвалидам Великой Отечественной войны, в 2008 году - 160 и 95, за 10 месяцев 2009 года - 143 и 98, соответственно.

Проверка показала, что в нарушение требований пункта 2 статьи 4 Федерального закона от 12 января 1996 года № 8-ФЗ (законом определено, что создаваемые, а также существующие места погребения не подлежат сносу и могут быть перенесены только по решению органов местного самоуправления в случае угрозы постоянных затоплений, оползней, после землетрясений и других стихийных бедствий) и пункта 6 статьи 16 «Санитарные и экологические требования к размещению мест погребения» (определено, что места погребения могут быть использованы только по истечении 20 лет с момента переноса места погребения, при этом территория места погребения в этих случаях может быть использована только под зеленые насаждения, строительство зданий и сооружений на этой территории запрещается) имели место случаи принятия решений местными органами власти, позволяющих использовать земельные участки, отведенные под воинские захоронения, для иных целей.

Так, в обращении к председателю собрания депутатов муниципального образования «Плесецкое» граждан пос. Плесецк Архангельской области сообщается, что по решению исполкома Плесецкого районного совета от 30 августа 1954 года в 1957 году был создан мемориал погибшим в боях с интервентами красноармейцам и партизанам и сохранил братскую могилу погибших при защите Отечества в 1918-1919 годах.

Мемориал содержит братскую могилу, на что указывает вышеупомянутое решение исполкома и подтверждается генпланом 1965 года пос. Плесецк.

Однако мемориал с братской могилкой был уничтожен в результате строительства на этой территории торгового центра, разрешенного администрациями муниципальных образований «Плесецкий муниципальный район» и «Плесецкое».

На запрос Управления Минобороны России (исх. от 17 июля 2009 года № 328/2053) в адрес главы администрации муниципального объединения «Плесецкий муниципальный район» о предпринятых мерах по восстановлению братской могилы и мемориала на ней с изображением погибших в боях с интервентами партизан и красноармейцев - защитников Отечества ответ до настоящего времени не поступил.

Также имели место другие факты несоблюдения действующего порядка использования земель, на которых находятся воинские захоронения и иные военно-мемориальные объекты.

Так, в обращении родственников погибших в пересыльном нацистском лагере смерти «Дулаг № 184» к Председателю Российского организационного комитета «Победа», Президенту Российской Федерации Д. А. Медведеву указывается, что на

бывшей территории лагеря, который находился с октября 1941 года по март 1943 года в г. Вязьме Смоленской области и где захоронены около 80 тыс. защитников Отечества, в настоящее время находятся частные огороды, территория мясокомбината и машиностроительного завода, проложена асфальтовая дорога и др.

В обращении общественно-социального объединения казаков г. Санкт-Петербурга к Министру обороны Российской Федерации от 27 сентября 2008 года сообщается, что в сквере г. Колпино (административный район г. Санкт-Петербурга) имеется воинское братское кладбище, где похоронены 888 защитников Отечества, погибших в годы Великой Отечественной войны (основано в первые дни блокады Ленинграда в сентябре 1941 года), расположены и действуют торгово-развлекательный комплекс и платная автомобильная парковка.

Данное воинское кладбище было внесено под № 1 в список объектов культурно-исторического наследия Колпинского района г. Санкт-Петербурга.

Указанное общественно-социальное объединение выдвинуло инициативу о создании комплекса «Колпинский мемориал», которая поддержана Управлением Минобороны России (исх. от 27 ноября 2008 года № 328/2371), в целях увековечения памяти погибших защитников Отечества и патриотического воспитания подрастающего поколения.

**6.2.** Постановлением Правительства Российской Федерации от 13 января 1995 года № 33 «О мерах по реализации межправительственных соглашений об обеспечении сохранности и порядке содержания российских (советских) воинских захоронений за рубежом и иностранных воинских захоронений в Российской Федерации» органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации поручено определить в соответствии с межправительственными соглашениями земельные участки для иностранных воинских захоронений, взять их на учет и обеспечить предоставление этих участков в постоянное пользование организациям, уполномоченным Правительством Российской Федерации на выполнение задач по реализации указанных соглашений, с освобождением в установленном порядке от платы за такие участки.

Справочно: данным постановлением определялось Минфину России предусматривать выделение из федерального бюджета уполномоченным организациям средств на проведение осуществляемых Правительством Российской Федерации мероприятий по обустройству и содержанию воинских захоронений в соответствии с межправительственными соглашениями, однако в связи с внесением изменений в вышеназванное постановление 26 ноября 2007 года данный пункт утратил силу.

Рядом межправительственных соглашений о воинских захоронениях предусмотрена передача в пользование на безвозмездной основе земельных участков с захоронениями своих военнослужащих через уполномоченную от Российской Федерации Ассоциацию «Военные мемориалы». В настоящее время Ассоциация «Военные мемориалы» оформила в постоянное (бессрочное) пользование с получением свидетельств о государственной регистрации 373 участка, в том числе по захоронениям военнослужащих Германии - 153 участка, Венгрии - 214 участков, Италии - 5 участков, Финляндии - 1 участок.

Выборочная проверка представленных свидетельств о государственной регистрации права собственности показала, что свидетельства выданы с нарушением главы 17 «Земли особо охраняемых территорий и объектов» Земельного кодекса Российской Федерации, в которой определено, что земли под воинскими захоронениями относятся к землям особо охраняемых территорий. Фактически в большинстве свидетельств указано, что под воинские захоронения предоставлены земли поселений, промышленности, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, космического обеспечения, энергетики, обороны и иного назначения.

**7. Проверка законности, эффективности и целевого использования средств федерального бюджета и внебюджетных средств, выделяемых (поступивших) на проведение мероприятий по увековечению памяти погибших при защите Отечества**

7.1. Проведенной проверкой Минобороны России, правительства Москвы и администрации г. Мытищи Московской области выявлен ряд нарушений и недостатков в использовании государственных средств, выделенных на проведение мероприятий по увековечению памяти погибших при защите Отечества, на общую сумму 512,0 млн. рублей, в том числе:

Нарушения	Сумма	% от общей суммы	Возмещено в ходе контрольного мероприятия
Нецелевое использование средств бюджетной системы - нарушение регламентированного режима использования средств бюджетной системы (код 1.3.2)	34,5	6,7	-
Неправомерное принятие и подтверждение обязательств, расходование сверх утвержденных показателей, сверхнормативные, неподтвержденные расходы (код 1.3.3). Расходование бюджетных средств, сверх утвержденного законом о бюджете, сводной бюджетной росписью, сметой доходов и расходов, сверх доведенных лимитов бюджетных обязательств (код 1.3.3.3), переплаты и неположенные выплаты заработной платы (денежного содержания, довольствия) (код 1.3.3.4), сверхнормативные расходы (код 1.3.3.5), расходы государственных средств без подтверждения оправдательными документами (код 1.3.3.6)	211,2	41,3	-
Недостатки (неэффективная деятельность) при расходовании средств бюджетной системы (код 1.3.9)	59,2	11,6	-
Нарушения при осуществлении государственных закупок (код 1.3.7.2)	191,7	37,4	-
Нарушения и недостатки при получении и использовании государственной собственности. Неправомерное списание государственного имущества (код 2.1.1.4).	1,3	0,3	-
Нарушения учета и отчетности. Отсутствие обязательных реквизитов документов и иные нарушения бухгалтерского учета и отчетности (код 3.2.1.5).	0,6	0,1	-
Нарушения при выполнении государственных задач и функций (код 4.1). Неправомерное использование средств других организаций пользование и распоряжение имуществом, не находящимся в распоряжении данной организации (код 4.1.1.5).	13,5	2,6	-
<b>Итого</b>	<b>512,0</b>	<b>100,0</b>	<b>-</b>

Проведенный анализ показал:

**7.1.1.** Нецелевые расходы средств бюджетной системы составили 34,5 млн. рублей (6,7 % от общей суммы нарушений) и допущены в результате:

- использования бюджетных ассигнований в сумме 29,8 млн. рублей (в 2007 году - 17,8 млн. рублей и 2008 году - 12,0 млн. рублей), выделенных Минобороны России на мероприятия по эксгумации, идентификации и захоронению погибших на территории Северного Кавказа по разделу 02 «Национальная оборона», подразделу 08 (с 2008 года - подраздел 09) «Другие вопросы в области национальной обороны», целевой статье 2140000 (в 2008 году - целевая статья 2140100) «Реализация государственных функций, связанных с обеспечением национальной обороны», виду расходов 252 «Мероприятия в области национальной обороны» (код ОСГУ 290 «Прочие расходы») на централизованные закупки и поставки медицинской техники, медицинских препаратов и расходных материалов для проведения идентификационных экспертиз и других материальных средств, а также на централизованные расчеты за техническое обслуживание медицинской техники, ремонт холодильного оборудования и другие расходы, тогда как данные расходы следовало производить в 2007 году

по разделу 09 «Здравоохранение и спорт» (в 2008 году - раздел 09 «Здравоохранение, физическая культура и спорт»), подразделу 04 «Другие вопросы в области здравоохранения и спорта» (в 2008 году - подраздел 10 «Другие вопросы в области здравоохранения, физической культуры и спорта»), целевой статье 4690000 «Учреждения, обеспечивающие предоставление услуг в сфере здравоохранения», виду расходов 327 «Обеспечение деятельности подведомственных учреждений» (в 2008 году - вид расходов 001 «Выполнение функций бюджетными учреждениями»), ЭКР (ОСГУ) 310 «Увеличение стоимости основных средств» и 340 «Увеличение стоимости материальных запасов»);

- расходования бюджетных ассигнований, выделенных на мероприятия по эксгумации, идентификации и захоронению погибших в период вооруженного конфликта на территории Северного Кавказа, на закупку компьютерного оборудования, технических средств и расходных материалов в 2007 году на сумму 1,3 млн. рублей, в 2008 году - на 0,4 млн. рублей, обеспечение которыми должно осуществляться по другим статьям и кодам классификации операций сектора государственного управления (коды ОСГУ 310 «Увеличение стоимости основных средств», 340 «Увеличение стоимости материальных запасов»), а также на обеспечение деятельности 522 ЦПООП и закупки оборудования для реализации мероприятий по координации поисковой работы на сумму 2,5 млн. рублей, в том числе в 2007 году - 0,4 млн. рублей и в 2008 году - 2,1 млн. рублей;

- нецелевого использования бюджетных ассигнований в сумме 0,5 млн. рублей, перечисленных в 2007 году ВМЦ 16 ГЦСМКЭ по коду расходов 187 02 08 2140000 252 290 на закупки канцелярских товаров, специальной одежды и медицинского имущества, хозяйственных и дезинфицирующих средств, оплату которых следовало производить по кодам расходов 187 09 04 4690000 327 340 и 187 02 08 2140000 252 340.

При этом проверка показала, что учет указанных материальных средств и отражение их на соответствующих счетах бюджетного учета и в отчетности согласно требованиям приказа Минфина России от 10 февраля 2006 года № 25н «Об утверждении Инструкции по бюджетному учету» финансовыми органами УФЭД ЦА МО не осуществлялись.

Кроме того, на момент окончания проверки военно-мемориальной службы СКВО не были переданы 522 ЦПООП материальные средства и имущество группы по розыску погибших и пропавших без вести военнослужащих 58 Армии СКВО, расформированной в соответствии с директивами начальника Генерального штаба Вооруженных Сил Российской Федерации в 2009 году, на общую сумму 78,4 тыс. рублей.

**7.1.2.** Значительная сумма нарушений (41,3 %, или 211,2 млн. рублей) допущена в результате неправомерного принятия и подтверждения обязательств сверх утвержденных показателей сметы доходов и расходов, доведенных лимитов бюджетных обязательств, а также сверхнормативных расходов и неположенных выплат заработной платы, произведенных ФГУ «ФВМК» и Управлением контрактного строительства и инвестиций Минобороны России (далее - УКСИ МО), в том числе:

- при утвержденных объемах сметной стоимости капитальных вложений на проектно-изыскательские работы в сумме 103,2 млн. рублей, фактические затраты УКСИ МО составили 301,9 млн. рублей, что превысило установленные объемы на 198,7 млн. рублей;

- при отсутствии введенных в эксплуатацию объектов ФГУ «ФВМК» и необходимости исполнения предусмотренных уставом учреждения функциональных обязанностей принятому на штатные должности в ФГУ «ФВМК» гражданскому персоналу необоснованно осуществлялась выплата заработной платы по основной и совмещаемой должностям на общую сумму 3,4 млн. рублей;

- заказчиком строительства произведена оплата проектно-изыскательских работ и работ по созданию научно-технической продукции ОАО «56 Институт инженерных

изысканий» (далее - «56 ИИИ») и ГУП «20 Загрантехстройпроект» в сумме 9,1 млн. рублей при отсутствии оправдательных документов.

**7.1.3.** 11,6 % общей суммы нарушений (59,2 млн. рублей) классифицируется как недостатки (неэффективная деятельность) при расходовании средств бюджетной системы с затратами сверх необходимого (возможного) на получение требуемого результата.

Данное нарушение допущено в результате оплаты в завышенных размерах объемов невыполненных работ по созданию ОБД «Мемориал», содержащего информацию о погибших и пропавших без вести в годы Великой Отечественной войны и в послевоенный период защитниках Отечества, при исполнении государственного контракта, заключенного Центром заказов и поставок материальных и технических средств Тыла Вооруженных Сил Российской Федерации в 2007 году.

**7.1.4.** Проверкой выявлены факты невыполнения требований действующего законодательства при осуществлении государственных (муниципальных) закупок на сумму 191,7 млн. рублей (заключение государственных контрактов УКСИ МО и Департаментом потребительского рынка г. Москвы без проведения конкурсов), нарушения учета и отчетности по произведенным 522 ЦПООП в интересах других федеральных органов исполнительной власти расходам на 0,6 млн. рублей, незаконного расходования средств 90 ОСПБ на организацию питания офицеров и прапорщиков в месте постоянной дислокации воинской части (1,3 млн. рублей) и не предъявления санкций за пользование чужими денежными средствами, полученными ЗАО «ПроСофт-М» за фактически невыполненные работы по государственному контракту от 6 сентября 2007 года № 201/ВМЦ-07 по созданию обобщенного электронного банка данных (13,5 млн. рублей).

Так, в нарушение Федерального закона от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» заключение договоров на проведение ряда работ по проектированию и строительству ФВМК на сумму 122,6 млн. рублей УКСИ МО осуществлялось без соблюдения установленных процедур закупок (конкурсов и аукционов).

Аналогично не на конкурсной основе за счет средств бюджета г. Москвы, Департаментом потребительского рынка г. Москвы в 2007 году размещен заказ и заключен контракт на содержание и благоустройство мемориальных сооружений и захоронений в г. Москве на сумму 69,1 тыс. рублей.

Аналогично 61 отделом (заказов и поставок материальных средств служб Тыла Вооруженных Сил Российской Федерации) (далее - 61 отдел) СКВО в 2008 году на приобретение ритуальных принадлежностей для 522 ЦПООП израсходовано 2,19 млн. рублей. При этом стоимость одного ритуального комплекта (9444,0 рубля) была определена письмом начальника Центра заказов и поставок материально-технических средств Тыла Вооруженных Сил Российской Федерации, направленным в адрес 61 отдела, на основании расчета, произведенного Управлением Минобороны России. При этом расчет не содержал ни основных требований и характеристик к данной номенклатуре продукции, ни стоимостной оценки его составных элементов и других параметров, предъявляемых к качеству данной продукции и ее упаковки.

В результате по заключенным 61 отделом государственным контрактам с ООО «Пласт» (от 31 октября 2008 года № Р-08/67/442 и от 14 ноября 2008 года № Р-08/31 к/444) вместо гробов деревянных в обивке тканью ритуальной «шелк» (предусматривалась в аукционной документации) указанная продукция принята 522 ЦПООП в обивке «ситец хлопчатобумажный».

В 2007-2008 годах для военнослужащих федеральных органов исполнительной власти, служба в которых законодательством признана военной и приравненной к ней

(МВД России, ФСИН России и ФСБ России), 522 ЦПООП были использованы материальные средства и расходные материалы (ритуальные комплекты и принадлежности) на сумму 598,8 тыс. рублей, однако в нарушение Правил осуществления взаимных расчетов между главными распорядителями средств федерального бюджета составление и представление в финансовые органы СКВО отчетов об отпущенных финансовых и материальных средствах, оказанных услугах в интересах вышеназванных формирований и органов по установленной форме для последующих взаиморасчетов с Минобороны России 522 ЦПООП не осуществлялось, что привело к некомпенсированным расходам Минобороны России в размере 598,8 тыс. рублей.

7.2. Проверкой состояния и ресурсообеспеченности проводимой идентификации погибших военнослужащих в 16 ГЦСМКЭ и приема, обработки и отправки погибших военнослужащих в 522 ЦПООП выявлен ряд недостатков в организации и осуществлении этой работы и неурегулированные проблемы в данной области.

7.2.1. Так, в настоящее время 16 ГЦСМКЭ осуществляет судебно-медицинские, генетические, судебно-психиатрические, судебно-химические и судебно-биологические экспертизы при отсутствии соответствующих лицензий.

Ресурсное обеспечение 16 ГЦСМКЭ в проверенном периоде производилось только на осуществление судебно-медицинской экспертной деятельности по идентификации тел погибших в период вооруженного конфликта на территории Чеченской Республики в виде централизованных поставок медицинской продукции и централизованных расчетов за техническое обслуживание медицинской техники (произведенных за счет предусмотренных Управлением средств на эти цели).

При этом сокращение объемов выделяемых финансовых и материальных ресурсов 16 ГЦСМКЭ (в 2007 году - 13,3 млн. рублей, в 2008 году - 10,3 млн. рублей, в 2009 году - 6,15 млн. рублей) и отсутствие должного финансирования по линии Главного военно-медицинского управления Минобороны России и СКВО существенно снижает эффективность использования как высококвалифицированных специалистов в этой области, так и имеющегося уникального оборудования отделения (судебно-криминалистической идентификации, молекулярно-генетической).

Негативное влияние на судебно-медицинскую экспертную деятельность 16 ГЦСМКЭ оказывают:

- недостаточная ресурсообеспеченность медицинской техникой, особенно современными образцами (свыше 25 % оборудования и аппаратуры имеющегося в наличии, морально и физически устарело, свыше 5 % используются сверх установленных сроков эксплуатации, находятся в нерабочем состоянии и подлежат списанию или требуют ремонта);

- неритмичное и не в полном объеме от потребности обеспечение расходными материалами (обеспеченность составляла 75-85 %);

- наличие морально устаревших программных средств для обработки результатов молекулярно-генетических экспертиз, разработка которых была осуществлена более 10 лет назад;

- недостаточные объемы финансирования на проведение технического обслуживания медицинской техники (по состоянию на 1 ноября 2009 года требуется проведение технического обслуживания 14 ед. медицинской техники (потребность в денежных средствах составляет 1,7 млн. рублей).

Проверкой установлено, что в отделении (судебно-криминалистической идентификации, молекулярно-генетической) не обеспечена должная сохранность государственного имущества (материальных средств балансовой стоимостью свыше 45,0 млн. рублей; уникальной базы данных генотипов, выделенных из посмертно взятого материала и из крови родственников, разыскиваемых лиц, пропавших без вести, и других).

Пожарно-охранная сигнализация в помещениях отделения не установлена, отсутствуют металлические решетки на окнах.

7.2.2. Проверкой установлено, что приказом Министра обороны Российской Федерации от 10 ноября 2008 года № 555 «О мерах по реализации в Вооруженных Силах Российской Федерации постановления Правительства Российской Федерации от 5 августа 2008 года № 583» с 1 декабря 2008 года гражданскому персоналу 522 ЦПООП отменены установленные ранее выплаты повышенных до 50 % окладов за особые условия труда, связанные с приемом, опознанием, обработкой и отправкой погибших.

Вместе с тем данные виды деятельности являются функциональными обязанностями работников этого Центра, и выполняющие их специалисты имеют непосредственное отношение к приему, хранению и отправке погибших к местам захоронений. Среднегодовой объем бюджетных ассигнований, необходимых на обеспечение установленных выплат стимулирующего характера гражданскому персоналу Центра, незначителен и составляет 218,0 тыс. рублей.

С 1999 года не пересматривался и не индексировался в связи с ростом уровня инфляции размер надбавки военнослужащим 522 ЦПООП за выполнение ими заданий в особо тяжелых условиях психотравмирующего воздействия, составляющей пятнадцать минимальных размеров оплаты труда (установлен приказом Министра обороны Российской Федерации от 7 апреля 2000 года № 163).

Справочно: данную надбавку получают 23 военнослужащих Центра (в среднем расходы на ее выплату составляют 414,0 тыс. рублей в год, с учетом индексации они составят 1477,5 тыс. рублей, то есть увеличатся на 1063,5 тыс. рублей в год).

До настоящего времени не принято решение о дальнейшем использовании по назначению и проведению ремонтно-восстановительных работ установки Инсинератор ИН-50.1, предназначенной для экологически безопасного, высокотемпературного сжигания (утилизации) патологоанатомических отходов, загрязненных твердых и жидких веществ (бинтов, одежды, постельных принадлежностей, продуктов крови, емкостей, одно-разовых систем и т. д.).

Данная установка была смонтирована и введена в производственный цикл сотрудниками ООО «Формула-5» и ЗАО «Турмалин» (г. Санкт-Петербург) 27 декабря 2001 года и не используется с 2005 года в результате отказа в работе основных узлов и агрегатов. При этом данное оборудование необходимо Центру для утилизации отходов с целью исполнения законодательства Российской Федерации об экологической безопасности (по расчетам Центра средняя величина объемов утилизации исходя из повседневной деятельности войск, не связанных с проведением контртеррористических операций, составляет 0,5 т в год).

## **8. Анализ расходования средств бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов на содержание в порядке и благоустройство воинских захоронений, мемориальных сооружений и объектов, увековечивающих память погибших при защите Отечества, на реализацию межправительственных соглашений по уходу за захоронениями иностранных военнослужащих на территории Российской Федерации и создание резервов площадей для новых воинских захоронений**

8.1. В соответствии с Законом органы местного самоуправления выполняют задачи по содержанию в порядке и благоустройству воинских захоронений, мемориальных сооружений и объектов, увековечивающих память погибших при защите Отечества, которые находятся на их территориях, а также работы по реализации межправительственных соглашений по уходу за захоронениями иностранных военнослужащих на территории Российской Федерации.

Федеральным законом от 19 мая 1995 года № 80-ФЗ «Об увековечении Победы советского народа в Великой Отечественной войне 1941-1945 годов» ответственность за сохранение памятников Великой Отечественной войны, расположенных вне мест воинских захоронений, возложена на федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления.

Все вышеуказанные мероприятия в соответствии с законодательством Российской Федерации осуществляются в основном местными органами самоуправления, которые согласно статье 86 Бюджетного кодекса Российской Федерации должны финансироваться за счет собственных доходов и соответствующих источников финансирования дефицита местного бюджета.

Согласно полученной по запросу информации от правительства Санкт-Петербурга и правительства Московской области ресурсообеспеченность мероприятий по содержанию и благоустройству, капитальному ремонту и реконструкции воинских захоронений в этих субъектах Российской Федерации за проверенный период составила:

	Количество захоронений	Потребность в финансовых ресурсах, тыс. руб.	Выделенные объемы финансирования, тыс. руб.	Ресурсообеспеченность, %
г. Санкт-Петербург	179	94,7	29,3	30,9
Московская область	2996	277,9	156,5	56,3

Также в ходе проверки получена дополнительная информация по запросу, направленному начальником Тыла Вооруженных Сил Российской Федерации - заместителем Министра обороны Российской Федерации командующим войсками и флотами, а также от министра культуры Ростовской области о ресурсном обеспечении указанных мероприятий по ряду субъектов Российской Федерации.

Анализ приведенных данных в таблице и полученной информации по запросу Минобороны России показал, что в проверенном периоде наибольшие объемы средств бюджетов субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, добровольных взносов и пожертвований были направлены на эти цели в 2009 году, что обусловлено подготовкой к 65-летию Победы в Великой Отечественной войне 1941-1945 годов, в том числе: в г. Москве - 151,2 млн. рублей, в Брянской области - 99,4 млн. рублей, в Белгородской области - 13,5 млн. рублей, в Липецкой области - 8,3 млн. рублей, в Тульской области - 5,7 млн. рублей, в Ростовской области - 12,5 млн. рублей, в Смоленской области - 6,4 млн. рублей, в Псковской области - 1,4 млн. рублей.

**8.2.** Проверка показала, что принимаемые органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления меры по содержанию в порядке, благоустройству и сохранности мемориальных сооружений и объектов, увековечивающих память погибших при защите Отечества, были недостаточны.

Возложение Законом полномочий по содержанию и благоустройству военно-мемориальных объектов на органы местного самоуправления, которые зачастую являются дотационными и, соответственно, не могут изыскивать требуемые объемы финансовых затрат на эти цели, привело к неравномерной нагрузке на их бюджеты. Так, некоторые из них (особенно из числа тех, на территориях которых не велись боевые действия) вообще не несут на эти цели никаких финансовых затрат, другие же - из-за значительного количества военно-мемориальных объектов на их территориях имеют ограниченные возможности по изысканию денежных средств на их содержание и сохранность. В результате не обеспечивается в полном объеме эффективное выполнение и реализация возложенных на органы местного самоуправления полномочий, что негативно влияет на качественное состояние воинских захоронений и военно-мемориальных объектов.

В целом в удовлетворительном (требуется проведение текущего ремонта) и неудовлетворительном состоянии (требуется капитальный ремонт и восстановление) находятся 17,0 тыс. воинских захоронений Великой Отечественной войны и локальных конфликтов на территории России и территориях иностранных государств (54,3 % от их общего количества), а также 9,6 тыс. военно-мемориальных объектов (45,7 процента).

В ходе проверки проведен выборочный анализ состояния воинских захоронений, расположенных на территории Северо-Кавказского и Ленинградского военных округов, результаты которого характеризуются следующими данными:

Регион	Всего воинских захоронений	Из них оцениваются по состоянию					
		хорошо		удовлетворительно (требуют текущего ремонта)		неудовлетворительно (требуют капитального ремонта)	
		количество	%	количество	%	количество	%
<b>Ленинградский военный округ</b>							
Архангельская область	33	10	30,3	14	42,4	9	27,3
Вологодская область	28	9	32,1	19	67,9	-	-
Ленинградская область	337	-	-	337	100,0	-	-
Мурманская область	87	36	41,4	44	50,6	7	8,0
Новгородская область	489	3	0,6	483	98,8	3	0,6
Псковская область	466	121	26,0	270	57,9	75	16,1
Республика Карелия	230	58	25,2	130	56,5	42	18,3
Республика Коми	6	1	16,7	5	83,3	-	-
г. Санкт-Петербург	108	40	37,0	68	63,0	-	-
Итого	1784	278	15,6	1370	76,8	136	7,6
<b>Северо-Кавказский военный округ</b>							
Астраханская область	15	11	73,3	4	26,7	-	-
Волгоградская область	565	338	59,8	224	39,7	3	0,5
Кабардино-Балкарская Республика	103	103	100,0	-	0,0	-	-
Карачаево-Черкесская Республика	77	65	84,4	12	15,6	-	-
Краснодарский край	933	486	52,1	417	44,7	30	3,2
Республика Адыгея	61	20	32,8	41	67,2	-	-
Республика Дагестан	13	4	30,8	9	69,2	-	-
Республика Калмыкия	43	3	7,0	40	93,0	-	-
Ростовская область	772	182	23,6	571	74,0	19	2,5
Ставропольский край	219	170	77,6	49	22,4	-	-
Чеченская Республика	22	1	4,5	18	81,8	3	13,6
Итого	2823	1383	49,0	1385	49,1	55	1,9

Приведенные данные свидетельствуют, что значительное количество воинских захоронений требуют ремонта, в том числе расположенных на территориях субъектов Российской Федерации по месту дислокации войск Ленинградского военного округа - 1506 захоронений (84,4 % от общего количества в целом по ЛенВО) и войск Северо-Кавказского военного округа - 1440 захоронений (51 % - по СКВО).

**8.3.** На российские дипломатические представительства и консульские учреждения в соответствии с Положением о консульском учреждении Российской Федерации, утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 5 ноября 1998 года № 1330, возложена обязанность по принятию мер по обеспечению сохранности, благоустройству российских воинских и гражданских захоронений, установленных на них памятников, памятных знаков и мемориальных сооружений в пределах консульского округа.

Фактически ремонтно-восстановительные работы и работы по уходу за военно-мемориальными объектами в проверяемом периоде осуществлялись загранучреждениями МИД России в пределах предусмотренных сметных назначений. Такая работа велась в 34 странах в 2007 году и в 37 странах - в 2008 году. На 2009 год были выделены бюджетные ассигнования на проведение военно-мемориальной работы в 36 странах.

Захоронения приводились в надлежащий вид, по мере возможности обеспечивалась их охрана. Наибольшие расходы по благоустройству и уходу за воинскими захоронениями были произведены в Литве, Латвии, а также в Китае, Чехии, Польше, Венгрии и Германии.

Однако результаты проверки свидетельствуют о недостаточном бюджетном финансировании расходов на проведение ремонтно-восстановительных работ воинских захоронений, расположенных за границей, значительное количество которых требовало капитального и текущего ремонта (по состоянию на 28 января 2009 года общая численность таких объектов по данным МИД России составила 1193 объекта).

Наибольшее количество воинских захоронений, состояние которых оценивается заграничными МИД России как неудовлетворительное, находится: в Финляндии - 69 объектов, или 77 % от состоящих на учете в Минобороны России, в Польше - 75 объектов, или 11,7 %, в Латвии - 60 объектов, или 17,7 %, в Эстонии - 152 объекта, или 57,3 процента.

**8.4.** В соответствии с Женевскими конвенциями от 12 августа 1949 года о защите жертв войн государства, на территории которых находятся иностранные захоронения, несут ответственность за их состояние независимо от того, на чьей стороне воевали погибшие военнослужащие. То есть расходы на их содержание и сохранность должна нести та страна, на территории которой находятся эти захоронения.

На территории России имеются 1413 захоронений иностранных военнослужащих, порядок обеспечения сохранности и содержания которых определен заключенными межправительственными соглашениями с 12 зарубежными государствами. Указанными соглашениями предусмотрено, что финансовое и материальное обеспечение содержания и ухода за воинскими захоронениями и иными военно-мемориальными объектами осуществляется за счет средств Стороны, на территории которой находятся воинские захоронения другой Стороны.

В целях выполнения Российской Стороной обязательств по заключенным межправительственным соглашениям Правительство Российской Федерации постановлением от 23 октября 1995 года № 1026 «Об организации, уполномоченной Правительством Российской Федерации на реализацию межправительственных соглашений о воинских захоронениях» определило Ассоциацию «Военные мемориалы» в качестве организации, уполномоченной Правительством Российской Федерации на выполнение задач, вытекающих для Российской Стороны из заключенных межправительственных соглашений о воинских захоронениях.

Указанное положение постановления Правительства Российской Федерации от 23 октября 1995 года № 1026 противоречит требованиям статьи 11 Закона, согласно которой работы по реализации межправительственных соглашений по уходу за захоронениями иностранных военнослужащих на территории Российской Федерации должны осуществлять органы местного самоуправления.

Проверка показала, что в основном из-за неурегулированности финансовых и правовых противоречий Ассоциация «Военные мемориалы» не в полном объеме выполняла межправительственные соглашения о воинских захоронениях. В сложившихся условиях некоторые государства осуществляли расходы по содержанию мемориалов за свой счет.

Так, «Германский Народный союз» выделяет средства на уход и ремонтные работы для 135 обустроенных захоронений, в том числе Ассоциация осуществляет уход за 26 кладбищами, на что ей выделяется 24,9 тыс. евро в год. Кроме того, Ассоциация провела ремонтные работы на кладбищах в г. Люблино и в г. Красногорске на общую сумму 19,1 тыс. евро. Объем средств, выделяемых на остальные кладбища, Ассоциация не учитывала. Ассоциация по заданию и на средства «Германского Народного союза»

в период с 2006 по 2009 год построила сборное кладбище в пос. Беседино Курской области с объемом капитальных вложений 459,5 тыс. евро, кладбище немецких военнослужащих в с. Еманча Воронежской области - на 116,0 тыс. евро, произвела реконструкцию кладбищ в г. Петрозаводске (Республика Карелия), г. Череповце Вологодской области, г. Угличе Ярославской области, пос. Лежнево Ивановской области, г. Камешково Владимирской области на общую сумму 216,6 тыс. евро.

Также Итальянская сторона выделяет Ассоциации на уход за 34 памятными знаками на территории России 9,9 тыс. евро в год.

Проверка показала, что в настоящее время имеется более 15,8 тыс. российских воинских захоронений (70,0 % от численности захоронений за рубежом), в которых погребено более 2281,6 тыс. погибших на территории 36 стран, с которыми Российской Федерацией не заключены межгосударственные договоры и соглашения, регламентирующие взаимоотношения Российской Федерации по вопросам увековечения памяти погибших, в том числе порядок финансирования расходов на благоустройство, содержание и сохранность этих захоронений.

### **9. Законность, эффективность и целесообразность использования бюджетных средств на организацию работ по проектированию, строительству, капитальному и текущему ремонту военно-мемориальных объектов**

**9.1.** В проверенном периоде осуществлялся комплекс работ по проектированию и капитальному строительству Федерального военного мемориального кладбища, создание которого регламентировано Указом Президента Российской Федерации от 11 июля 2001 года № 829 «О Федеральном военном мемориальном кладбище».

**9.2.** В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 25 февраля 2004 года № 105 «О Федеральном военном мемориальном кладбище» проект на строительство ФВМК был разработан в 2004-2005 годах ГУП «20 Загрантехстройпроект» общей сметной стоимостью (с учетом внесенных в последующем корректировок) 972,0 млн. рублей (на январь 2009 года - 5645,0 млн. рублей).

При анализе представленных документов по произведенным расходам бюджетных средств установлено, что согласно передаточной ведомости незавершенного строительства по шифрам УКСИ МО от 26 августа 2008 года сумма капитальных вложений составляла 885,5 млн. рублей, в том числе: на проектно-изыскательские работы (ПИР) - 225,2 млн. рублей. Вместе с тем согласно ведомости изменений капитальных вложений ГУГЗ КС МО (Главное управление государственного заказчика капитального строительства Минобороны России) по РУЗКС МО по г. Москве на 2009 год сметная стоимость ПИР определена в объеме 103,2 млн. рублей.

По данным 124 ОФКС МО, по 18 заключенным контрактам (договорам) по состоянию на 13 августа 2008 года фактически были оплачены ПИР на сумму 301,9 млн. рублей, что превысило их сметные показатели на 198,7 млн. рублей. При этом в процессе проверки расходы не подтверждены оправдательными документами ввиду их отсутствия.

**9.3.** В период 2003-2009 годов на строительство ФВМК было выделено 1754,2 млн. рублей, из них по состоянию на 12 октября 2009 года использовано 1618,3 млн. рублей. Годовые планы финансирования строительства ФВМК характеризуются следующими данными:

Год	Сметная стоимость, базовая, тыс. руб.	Сметная стоимость, текущая, тыс. руб.	Выделено, млн. руб.	Израсходовано, млн. руб.
Итого 2003-2009			1754,2	1618,3
2003	Документы отсутствуют		45,0	45,0
2004	47267,0 в ценах 1991 г.	1567304,0	23,0	23,0
2005	444551,0 в ценах 2000 г.	1693741,0	46,4	45,1

Год	Сметная стоимость, базовая, тыс. руб.	Сметная стоимость, текущая, тыс. руб.	Выделено, млн. руб.	Израсходовано, млн. руб.
2006	865852,0 в ценах 2000 г.	3573730,0	150,0	50,0
2007	865852,0 в ценах 2000 г.	3918718,0	100,0	100,0
2008	865852,0 в ценах 2000 г.	3103262,0	970,0	1020,4
2009	865852,0 в ценах 2000 г.	3852800,0	419,8	234,8*
Прогноз	972000,0 в ценах 2000 г.	5645000,0	-	-

\* На 12 октября 2009 года.

Примечание: снижение (увеличение) сметной стоимости строительства ФВМК в течение 2007-2009 годов происходило в связи с выполнением директивных указаний по оптимизации стоимости строительства ФВМК и в связи с этим с исключением отдельных объектов монументально-художественного облика, которые в 2009 году по инициативе авторов проекта вновь включены в расчет сметной стоимости.

Анализ приведенных данных свидетельствует, что в 2008 году сверх утвержденных средств годовым титульным списком строек и объектов был допущен перерасход в размере 49,5 млн. рублей. В апреле 2009 года на эту сумму произведен зачет выданного в 2008 году аванса за выполненные работы ФГУП «Спецстройконтракт» - 47,1 млн. рублей и ФГУП «УССТ № 1» при Спецстрое России - 2,4 млн. рублей.

В 2009 году при запланированном Федеральной адресной инвестиционной программой объеме финансирования на строительство ФВМК в сумме 1066,0 млн. рублей, титулом строек на 2009 год был определен объем капитальных вложений в размере 500,0 млн. рублей, а фактически выделено только 419,8 млн. рублей (84 % от утвержденных, или 39 % от запланированных объемов капитальных вложений на 2009 год).

Из-за недостаточного финансирования темпы строительства в 2009 году по сравнению с 2008 годом значительно снизились, что создает предпосылки несвоевременного ввода (апрель 2010 года) в эксплуатацию основных сооружений, необходимых для функционирования мемориала, в соответствии с решением Президента Российской Федерации от 16 января 2009 года.

Структура произведенных с начала строительства расходов на оплату выполненных работ (1618,3 млн. рублей) состоит из затрат на: строительно-монтажные работы - 1130,7 млн. рублей (69,9 %); проектно-изыскательские работы - 301,9 млн. рублей (18,7 %); художественно-монументальное оформление - 141,0 млн. рублей (8,7 %); прочие затраты (проектно-изыскательские работы, содержание заказчика и др.) - 44,7 тыс. рублей (2,7 процента).

За выполненные работы, предусмотренные в 31 заключенном контракте (договоре), перечислены бюджетные средства следующим основным исполнителям: 20 ЗТСП - 99,6 млн. рублей (6,2 %); другим организациям (субподрядчикам) - 49,6 млн. рублей (3,1 %); ФГУП «Спецстройконтракт» и ФГУП «УССТ № 1» при Спецстрое России - 1057,4 млн. рублей (65,3 %); прочие затраты составили 44,7 млн. рублей (5,8 %). ЗАО «КМДИ» за создание произведений изобразительного искусства, художественного проектирования, конструирования и исполнения в материале монументальных композиций и скульптур (24 скульптуры в бронзе для «Моста героев», 4 художественных панно флорентийской мозаики общей площадью 40 кв. м для оформления залов поминовения и ритуальных залов; бронзовые геральдические знаки для входных стел, 4 гранитных кубических скульптурных композиции, каждая размером 6х6х6 м для перекрестка «Славы»; 12 венков-торов, декоративные решетки в металле, детали «Обелисков славы» и др. работы) - 366,7 млн. рублей (22,7 процента).

В ходе проверки выявлено расхождение в объемах фактически выполненных работ.

Так, в ведомости изменений капитальных вложений ГУГЗ КС МО по РУЗСК МО по г. Москве на 2009 год по состоянию на 1 января 2009 года на строительство ФВМК числятся капитальные вложения в сумме 1333,5 млн. рублей, что на 33,5 млн. рублей превышает объемы фактически выполненных работ. Фактически указанная сумма оп-

лачена совхозу в качестве возмещения убытков (упущенная выгода) за участок земли площадью 18,7 га, переданный застройщику под размещение ФВМК, и с 2007 года числится по учету как аванс на выплату совхозу им. Тимирязева за землю.

Проверка показала, что из-за непринятия мер по соблюдению сроков строительства ФВМК значительно увеличилась стоимость строительства объекта, что потребовало выделения дополнительных бюджетных средств. Так, с 2005 по 2009 год стоимость запланированного строительством мемориала из-за роста цен увеличилась на 2159,1 млн. рублей, т. е. в 2,3 раза (с 1693,7 млн. рублей в ценах 2005 года до 3852,8 млн. рублей в ценах 2009 года), при прогнозируемой стоимости на 2009 год - 5645,0 млн. рублей.

**9.4.** Согласно протоколу 28 заседания Российского организационного комитета «Победа» от 27 января 2009 года № 28, утвержденному Президентом Российской Федерации 17 февраля 2009 года № Пр-363, уточненный срок завершения строительства основных сооружений, обеспечивающих функционирование ФГУ «ФВМК», установлен до 1 мая 2010 года.

Однако проверка показала, что при существующих темпах строительства и состоянии финансирования завершение строительства и введение объекта в эксплуатацию к указанному сроку находится под угрозой срыва. Кроме того, строительство объекта начато и продолжается на землях, право владения которыми надлежаще не оформлено.

Длительное время не решаются вопросы переноса высоковольтной линии электропередач, проходящей по территории строящегося кладбища, и финансирования этих работ (ориентировочная потребность в средствах - 48,0 млн. рублей).

**9.5.** На этапе подготовки к функционированию ФВМК допускались нарушения штатно-тарифной дисциплины при укомплектовании штата создаваемого объекта.

**9.5.1.** Так, на должность начальника учреждения ФГУ «ФВМК» приказом начальника Военно-мемориального центра Вооруженных Сил Российской Федерации от 1 февраля 2005 года № 16 был назначен В. С. Руденко, которому приказом начальника данного центра от 21 декабря 2005 года № 201а при отсутствии правовых оснований было поручено выполнять на период строительства и приема в эксплуатацию объекта задачи, фактически являющиеся обязанностями заказчика строительства ФВМК. Кроме того, с октября 2007 года В. С. Руденко был допущен к исполнению вакантной должности в этом же учреждении.

В том же году (1 февраля и 16 марта) на должности заместителя начальника и главного бухгалтера ФГУ «ФВМК» приняты М. И. Жуков и Н. Н. Гудкова, которые с октября 2007 года были допущены к совмещению штатных вакантных должностей в указанном учреждении, обязанности по которым они, как и по основным должностям, не могли исполнять из-за отсутствия объекта, и, соответственно, предмета возложенных обязанностей.

Кроме того, на остальные вакантные должности ФГУ «ФВМК» были определены работники на работу по внешнему совместительству на условиях выполнения обязанностей по 1/2 ставки штатных должностей данного учреждения.

**9.5.2.** За период с февраля 2005 года по ноябрь 2009 года всем работникам ФВМК выплачена заработная плата на общую сумму 3351,5 тыс. рублей, в том числе:

(руб.)

Год	Зарплата	Совмещение	Совместительство	Всего
2005	239005	-	35707	274712
2006	380924	11240	44236	436401
2007	496319	18238	42776	557334
2008	750480	88053	27832	866365
2009	1020816	175805	20070	1216691
Итого	2887544	293336	170621	3351506

Учитывая, что принятый гражданский персонал на штатные должности ФГУ «ФВМК» по назначению не использовался, выплаченная им заработная плата по основным должностям в сумме 2887,5 тыс. рублей и по совместительству в размере 170,6 тыс. рублей, всего - 3058,2 тыс. рублей, является неэффективным расходом бюджетных средств, а заработная плата, выплаченная по совмещаемым должностям всем работникам в объеме 293,3 тыс. рублей, является незаконным расходом.

**9.6.** В ходе проверки выявлены нарушения действующего законодательства при размещении заказов на выполнение работ и ряд недостатков в организационной деятельности и использовании ресурсов.

**9.6.1.** С нарушением пункта 6.1 статьи 9 Федерального закона от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ и пункта 1 статьи 338 Гражданского кодекса Российской Федерации были даны разъяснения директором Федеральной службы по оборонному заказу С. А. Маевым о возможности замены генерального подрядчика - ФГУП «УССТ-1» при Спецстрое России (государственный контракт № 195/С/03-05 от 25 марта 2005 года на выполнение проектирования и строительства на условиях «под ключ» ФВМК) и заключении государственного контракта на строительство ФВМК с ФГУП «Спецстройконтракт» при Спецстрое России без проведения конкурса.

Справочно: пунктом 6.1 статьи 9 Федерального закона от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ определено, что при исполнении государственного или муниципального контракта не допускается перемена поставщика (исполнителя, подрядчика), за исключением случаев, если новый поставщик (исполнитель, подрядчик) является правопреемником поставщика (исполнителя, подрядчика) по такому контракту вследствие реорганизации юридического лица в форме преобразования, слияния или присоединения.

**9.6.2.** При проверке полноты исполнения договорных обязательств на выполнение инженерно-геологических и инженерно-геодезических работ ФВМК выявлено отсутствие отдельных оправдательных документов (по договорам: № 6 от 6 апреля 2003 года - технический отчет о выполнении работ, № 11 от 15 декабря 2003 года - техническое задание на инженерные работы, протокол соглашения о договорной цене, технический отчет по выполненным работам и № 89 от 7 сентября 2004 года - технический отчет по выполненным работам) по якобы выполненным ОАО «56 ИИИ» и оплаченным заказчиком строительства ФВМК работам на сумму 6,4 млн. рублей.

**9.6.3.** В результате проведенного анализа заключенных договоров на проектирование и строительство ФВМК установлено, что отдельные договоры на выполнение проектных работ на стадии «Рабочая документация» инженерно-изыскательских работ, разработки решений по монументально-декоративному оформлению зданий и сооружений и другие были оформлены с нарушением Федерального закона от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ.

Так, по договору № 195/П/15-06 от 5 июня 2006 года заключенному УКСИ МО с ФГУП «УССТ-1» при Спецстрое России на выполнение работ по разработке и согласованию технической продукции «Проектная документация стадии «рабочая документация» на строительство ФВМК стоимость работ, подлежащих выполнению в 2006 году, определена (в текущих ценах) в сумме 11153,3 тыс. рублей (являлась твердой ценой (пункт 2.1 договора) и отражена в протоколе соглашения договорной цены). Однако в договор введен пункт 9.2, противоречащий принятому договорному условию, определенному в пункте 2.1, при котором все изменения и дополнения к договору считаются действительными, если они оформлены соглашением сторон в качестве приложения к договору.

Исходя из этого, через 40 дней в календарный план работ разработки рабочей документации на создание ФВМК на 2006 год были включены дополнительные объекты (ритуальные залы № 1 и № 2) и вместо проведения конкурса УКСИ МО и ФГУП «УССТ-1» при Спецстрое России заключили дополнительное соглашение № 1 от

12 июля 2006 года к договору № 195/П/15-06 от 5 июня 2006 года с согласованной стоимостью работ в размере 58272,7 тыс. рублей (в текущих ценах). При этом статьей 2 дополнительного соглашения отменены приложения 1-3 к действующему договору и заменены новыми приложениями к дополнительному соглашению.

Аналогично договором № 89 от 7 сентября 2004 года на выполнение изыскательских работ, заключенным УКСИ МО с ОАО «56 ИИИ», определена твердая цена договора, не подлежащая изменению. Вместе с тем дополнительным соглашением № 2 к указанному договору стоимость работ была увеличена на 560,9 тыс. рублей от твердой цены и составила в текущих ценах 2773,3 тыс. рублей (более 20 процентов).

Всего при выполнении проектных работ на стадии «Рабочая документация» не был проведен конкурс на размещение заказа на общую сумму 47,7 млн. рублей.

**9.6.4.** Согласно протоколу заседания конкурсной комиссии от 8 декабря 2003 года победителем конкурса на проведение проектно-изыскательских работ по разработке проекта на строительство ФВМК признано ГУП «20 Загрантехстройпроект» с наименьшим объемом работ на сумму 36288,0 тыс. рублей (всего на комиссии были рассмотрены предложения 4 участников конкурса), с которым был заключен договор от 15 декабря 2003 года № 12/05 стоимостью 36288,0 тыс. рублей.

Однако в течение 2004-2006 годов было допущено увеличение твердой договорной цены, не подлежащей изменению, до 74972,9 тыс. рублей по 9 дополнительным соглашениям к указанному договору, в том числе:

- дополнительное соглашение № 1 от 9 декабря 2004 года к договору на разработку решений по монументально-декоративному оформлению зданий, сооружений и комплекса в целом ФВМК в Мытищинском районе Московской области в сумме 36094,4 тыс. рублей, к которому оформлено дополнительное соглашение № 1 от 11 октября 2005 года на разработку вариантов художественного проектирования отдельных сооружений ФВМК со стоимостью работ в размере 6044,6 тыс. рублей;

- дополнительное соглашение № 4 от 29 сентября 2004 года на дополнительное выполнение ПИР, не учтенных сметой, к основному договору на сумму 16698,4 тыс. рублей и др.

Всего подрядчику за выполненные работы выплачено 81233,0 тыс. рублей. Фактические затраты оправдательными документами не подтверждены.

**9.6.5.** Управлением контрактного строительства и инвестиций Минобороны России был заключен договор от 30 июня 2004 года № 01/06 на создание научно-технической продукции (организацию и проведение конкурса) с ГУП «20 Загрантехстройпроект», которое не является специализированной организацией по проведению торгов. Исполнитель обязался провести конкурс по выбору генерального подрядчика на строительство ФВМК с оформлением результатов в виде отчета. Стоимость работ по договору определена в сумме 2635,2 тыс. рублей.

Анализ сроков по организации и проведению конкурса по выбору генерального подрядчика на строительство ФВМК показал, что ГУП «20 Загрантехстройпроект» на оказание данных услуг понадобилось 9 месяцев (с 30 июня 2004 года по 16 марта 2005 года).

Филиалом РУЗКС МО представлены 2 акта сдачи-приемки выполненных работ: за 1 этап - от 22 ноября 2004 года акт сдачи-приемки выполненных работ по разработке конкурсной документации и за 2 этап - от 16 марта 2005 года акт сдачи-приемки выполненных работ.

Проверкой установлено, что в нарушение условия пункта 1.2 договора результаты проведения конкурса, оформленные в виде отчета, в филиале РУЗКС МО отсутствуют. Кроме того, ГУП «20 Загрантехстройпроект» нарушены сроки выполнения 1 этапа работ по разработке конкурсной документации на 2 месяца, работы закончены в конце ноября 2005 года.

Согласно протоколу заседания конкурсной комиссии по определению подрядной организации для строительства ФВМК от 9 марта 2005 года № 4, утвержденному начальником УКСИ МО полковником В. Богословским, 14 марта 2005 года победителем на строительство ФВМК объявлен ФГУП «УССТ-1» при Спецстрое России. Таким образом, фактически организацию и проведение конкурса по выбору генерального подрядчика на строительство ФВМК провело Управление контрактного строительства и инвестиций Минобороны России, а не ГУП «20 Загрантехстройпроект», которому была произведена оплата в сумме 2635,2 тыс. рублей. В связи с этим выплаченная сумма классифицируется как незаконный расход.

**10. Эффективность расходования государственных средств на создание обобщенного электронного банка данных, содержащего информацию о погибших и пропавших без вести в годы Великой Отечественной войны и в послевоенный период защитниках Отечества**

**10.1.** Создание обобщенного компьютерного банка данных «Мемориал» осуществлялось Минобороны России в соответствии с поручением Президента Российской Федерации от 23 апреля 2003 года № Пр-698, основной целью которого являлось получение полной информации о погибших и пропавших без вести защитниках Отечества в годы Великой Отечественной войны и в послевоенный период.

Работы по созданию ОБД «Мемориал» были начаты в ноябре 2006 года за счет привлеченных средств Благотворительного фонда спортивных программ «Новое поколение» в сумме 39,7 млн. рублей.

В дальнейшем финансирование данных работ осуществлялось за счет средств федерального бюджета, предусмотренных на содержание Минобороны России, путем их перераспределения внутри ведомства.

Всего в 2006-2008 годах были израсходованы бюджетные средства и средства Благотворительного фонда на создание ОБД «Мемориал» в размере 546,4 млн. рублей, которые характеризуются следующими данными:

Номер и дата госконтракта (договора)	Сумма госконтракта (договора), тыс. руб.	Фактически израсходовано, тыс. руб.	Выполнено работ по вводу в ОБД персональных данных, записи о персоналиях
2006-2007 гг. (привлеченные средства)			
Договор № 41/06-01 от 9.10.2006 г., ЗАО «Электронный архив»	30000,0	30000,0	1503190
Договор № 08/07-02 от 20.02. 2007 г., ЗАО «Электронный архив»	9744,9	9744,9	537920
Итого	39744,9	39744,9	2041110
2007 г. (средства федерального бюджета)			
Госконтракт № 201/ВМЦ-07 от 6.09.2007 г., ЗАО «ПроСофт-М»	360000,0	352421,9	17598014
Госконтракт № 278к-33-7 от 8.10.2007 г. ЗАО «ПроСофт-М»	1100,0	1100,0	
Итого за 2007 г.	361100,0	353521,9	17598014
2008 г. (средства федерального бюджета)			
Госконтракт № 319/Г-08/ВМЦ от 10.12.2008 г., ЗАО «ПроСофт-М»	153140,0	153140,0	3020401
Итого за 2006-2008 гг.	553984,9	546406,8	22659525
2009 г. (средства федерального бюджета)			
Госконтракт № 221009/1/-09 от 22.10.2009 г., ЗАО «Электронный архив»	99510,0	-	-
Всего по контрактам	653494,9	546406,8	22659525
Дополнительно внесено данных о персоналиях по другим проектам	-	-	948487
Всего персональных данных (записей)	-	-	23608012

С учетом произведенных и планируемых расходов стоимость проекта по созданию, пополнению и сопровождению ОБД «Мемориал» в целом оценивается Минобороны России в 1023,9 млн. рублей.

Из приведенных данных, а также из доклада на заседании Военно-мемориального комитета при Совете министров обороны государств - участников Содружества Независимых Государств (сентябрь 2009 года) начальника Управления Министерства обороны Российской Федерации (по увековечению памяти погибших при защите Отечества) А. В. Кирилина следует, что в настоящее время основная часть проекта по созданию ОБД «Мемориал» близка к завершению, в банк данных включено 23038600 персональных данных о погибших и пропавших без вести защитниках Отечества.

**10.2.** Вместе с тем проверка показала, что размещение заказов на выполнение работ по созданию ОБД «Мемориал» и расчеты за выполненные объемы работ осуществлялись Центром заказов и поставок материальных и технических средств Тыла Вооруженных Сил Российской Федерации с нарушениями установленного порядка. Минобороны России не было принято мер, направленных на соблюдение принципа эффективности и экономного расходования выделяемых средств на создание ОБД.

Так, проверкой бывшего Центра заказов и поставок материальных и технических средств Тыла Вооруженных Сил Российской Федерации (ликвидирован в апреле 2009 года), проведенной Финансовой инспекцией Минобороны России в декабре 2007 года, было установлено, что по государственному контракту от 6 сентября 2007 года № 201/ВМЦ-07 на выполнение работ по созданию ОБД «Мемориал», содержащего информацию о погибших и пропавших без вести в годы Великой Отечественной войны 1941-1945 годов и послевоенный период, стоимость работ была завышена на 7,6 млн. рублей. Указанная сумма 24 декабря 2007 года незаконно перечислена исполнителю работ ЗАО «ПроСофт-М».

Принятыми мерами 7,6 млн. рублей в 2008 году были истребованы от ЗАО «ПроСофт-М» (возвращены на лицевой счет 03187345960, открытый в Управлении Федерального казначейства по г. Москве (Главное финансово-экономическое управление Минобороны России) и перечислены в доход федерального бюджета.

Таким образом, выделенные бюджетные средства в размере 7,6 млн. рублей на оплату работ по созданию ОБД «Мемориал» из-за нераспорядительности и упущений по вине должностных лиц Минобороны России не были использованы по целевому назначению, а сданы в доход бюджета.

Кроме того, Управлением Минобороны России до настоящего времени не приняты меры к истребованию от ЗАО «ПроСофт-М» выплаты процентов в сумме 37,3 тыс. рублей за пользование чужими денежными средствами (статья 395 Гражданского кодекса Российской Федерации).

Анализ представленных для проверки документов (государственных контрактов, технических заданий, ведомостей выполнения работ, актов приемки выполненных работ и расчетов (калькуляций) стоимости работ) показал, что в составе выполненных работ по созданию ОБД «Мемориал» основным структурным видом работ являлся ввод в компьютерную информационную систему персональных данных о погибших и пропавших без вести защитниках Отечества (индексирование персоналий), которые, являясь определяющими в структуре стоимости выполняемых работ, в отдельных из указанных документов не были отражены.

По данным ЗАО «Электронный архив», полученным в ходе проверки, фактический объем работ по вводу в ОБД «Мемориал» записей о персоналиях в 2006-2008 годах составил 23608012 записей, в том числе 22659525 записей - по исполненным государственным контрактам (договорам) и 948487 записей - по другим проектам данного общества.

Проверкой исполнения государственных контрактов по созданию ОБД «Мемориал» установлен факт расхождения в объемах работ, предусмотренных для исполнения в 2007 году, и их фактическим выполнением.

Так, согласно государственному контракту от 6 сентября 2007 года № 201/ВМЦ-07 (ЗАО «ПроСофт-М») объем работ по вводу данных массива в компьютерную информационную систему составлял 58693 дела, что, исходя из данных калькуляции стоимости работ по обработке массивов документов «Донесения боевых частей о безвозвратных потерях» и «Паспорта захоронений», составляло 22327500 записей о персоналиях (соответственно, 19737500 и 2590000 записей), тогда как фактический объем выполненных работ по данному контракту - 17598014 записей о персоналиях (соответственно, 15186110 и 2411904 записи).

Таким образом, разница в объемах оплаченных и фактически выполненных ЗАО «ПроСофт-М» работ по вводу в компьютерную информационную систему записей по персоналиям составила 4729486 записей, на оплату которых необоснованно израсходовано 59,2 млн. рублей бюджетных средств.

В соответствии со статьей 395 Гражданского кодекса Российской Федерации сумма процентов за пользование чужими денежными средствами (59,2 млн. рублей) ЗАО «ПроСофт-М» за период с 27 декабря 2007 года по 30 ноября 2009 года в соответствии со ставкой рефинансирования Банка России составила 13,5 млн. рублей.

**10.3.** Публикация созданного компьютерного обобщенного банка данных размещена ЗАО «Электронный архив» на сайте в сети Интернет [www.obd-memorial.ru](http://www.obd-memorial.ru).

Для обеспечения технической поддержки и круглосуточного доступа к сайту [www.obd-memorial.ru](http://www.obd-memorial.ru) аппаратно-программные средства размещены на территории Управления Минобороны России.

Однако эксплуатация ОБД «Мемориал» силами и средствами Управления с выходом в Интернет невозможна по причине отсутствия в Управлении соответствующих специалистов и технических средств (в том числе оптико-волоконного канала связи) для его эксплуатации (их стоимость оценивается в 10,5 млн. рублей).

В этой связи вопрос об использовании Минобороны России созданного объединенного банка данных требует принятия соответствующего решения в части определения эксплуатирующей организации, имеющей необходимое оборудование и специалистов.

Получаемая с сайта ОБД «Мемориал» информация о погибших в годы Великой Отечественной войны не является для ее пользователей официальным документом, в связи с чем у них возникают сложности в ее использовании по назначению.

**11. Выполнение Закона Российской Федерации от 14 января 1993 года № 4292-1 «Об увековечении памяти погибших при защите Отечества» в части установления МИД России порядка посещения воинских захоронений родственниками погибших на территориях других государств и на территории Российской Федерации родственниками погибших (умерших) - гражданами других государств**

МИД России в части установления порядка посещения воинских захоронений определены следующие полномочия:

- регулировать порядок посещения воинских захоронений родственниками погибших на территориях других государств;
- устанавливать порядок посещения воинских захоронений на территории Российской Федерации родственниками погибших (умерших) - гражданами других государств.

В заключенных Правительством Российской Федерации межправительственных соглашениях о статусе воинских захоронений с 12 зарубежными государствами определено, что каждая из договаривающихся сторон берет на себя обязательства по обеспечению

возможности посещения родственниками воинских захоронений за рубежом и иностранных воинских захоронений в России в целях поминовения погибших и умерших.

Со странами - участниками Содружества Независимых Государств (Азербайджанская Республика, Республика Армения, Республика Белоруссия, Грузия, Республика Казахстан, Киргизская Республика, Республика Молдова, Республика Таджикистан, Туркменистан, Республика Узбекистан, Украина) подписано Соглашение о посещении воинских захоронений и воинских памятников ветеранами Великой Отечественной войны и гражданами, приравненными к ним.

Кроме того, в соответствии с Соглашением между Российской Федерацией и Европейским сообществом «Об упрощении выдачи виз гражданам Российской Федерации и Европейского союза», ратифицированным Федеральным законом от 7 марта 2007 года № 30-ФЗ, предусмотрен специальный режим выдачи виз для посещения воинских и гражданских захоронений. Такие соглашения подписаны с Правительством Королевства Норвегия, Правительством Королевства Дания и Правительством Республики Исландия.

В настоящее время для лиц, посещающих воинские и гражданские захоронения, в целях поминовения погибших и умерших, выдаются краткосрочные визы сроком действия до 14 дней. Виза выдается в соответствии с упрощенной процедурой без предъявления требований о предоставлении какого-либо иного подтверждения, приглашения или обоснования цели поездки.

## **12. Состояние внутриведомственного контроля за законностью и эффективностью использования государственных средств, выделенных на проведение военно-мемориальной работы, и организацией учета военно-мемориальных объектов**

Статьей 11 Закона Российской Федерации «Об увековечении памяти погибших при защите Отечества» на уполномоченный федеральный орган возложены полномочия по осуществлению контроля за исполнением данного Закона.

Проверка показала, что данный вид контроля в Минобороны России, в том числе за хозяйственной и финансово-экономической деятельностью подчиненных организаций, участвующих в проведении военно-мемориальной работы, был организован и осуществлялся только до реорганизации Военно-мемориального центра Вооруженных Сил Российской Федерации в Управление Минобороны России (по увековечению памяти погибших при защите Отечества).

Утвержденными начальником Тыла Вооруженных Сил Российской Федерации - заместителем Министра обороны Российской Федерации 17 февраля 2009 года задачами Управления Минобороны России функции контроля исключены.

До 2009 года осуществление контроля, в том числе за законностью использования бюджетных средств на мероприятия военно-мемориальной работы, Положением о Военно-мемориальном центре Вооруженных Сил Российской Федерации было возложено на должностных лиц отделов ВМЦ. Однако ввиду отсутствия штатного контрольного органа проводимые контрольные мероприятия являлись недостаточно эффективными и не позволили достигнуть поставленной цели. Проверка показала, что указанным контролем по существу не анализировались законность и эффективность использования средств на военно-мемориальную работу, имевшие место нарушения не выявлялись.

Должностными лицами Управления Минобороны России не были выявлены и, соответственно, не приняты меры к истребованию от ЗАО «ПроСофт-М» выплаты процентов в сумме 37,3 тыс. рублей за пользование чужими денежными средствами (статья 395 Гражданского кодекса Российской Федерации) за период с 24 декабря 2007 года по

10 января 2008 года в соответствии со ставкой рефинансирования Банка России и другие нарушения, выявленные настоящей проверкой.

### **Выводы**

Наличие очевидных проблем в организации и проведении военно-мемориальной работы в Российской Федерации, особенно в последнее десятилетие прошлого века, потребовало принятия действенных мер по совершенствованию форм увековечения памяти погибших при защите Отечества и их законодательному закреплению, в том числе в части, касающейся ресурсного обеспечения.

Принятый для этих целей Закон Российской Федерации от 14 января 1993 года № 4292-1 «Об увековечении памяти погибших при защите Отечества» определил не только полномочия органов государственной власти и органов местного самоуправления в этой области деятельности, но и порядок их реализации, а также финансового и материального обеспечения.

Однако проведенная проверка показала, что за прошедшие более чем 15 лет после принятия указанного Закона, а также ряда подзаконных актов решить в полном объеме и качественно весь комплекс мероприятий по увековечению памяти погибших при защите Отечества не удалось.

Принципиально важными, требующими правового и практического реагирования, являются нерешенные проблемы.

#### **1. В области организационно-правового регулирования**

В целом существующая законодательная и нормативная правовая база позволяет осуществлять военно-мемориальную работу в Российской Федерации и обеспечивать ее финансовыми средствами. Однако ряд важных направлений по увековечению памяти погибших при защите Отечества в правовом отношении длительное время продолжал оставаться неурегулированным.

Так, только через 13 лет после издания Закона в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 22 января 2006 года № 37 на Министерство обороны Российской Федерации возложены полномочия по увековечению памяти погибших при защите Отечества, и оно считается уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в этой сфере.

Однако до настоящего времени правовые основы и порядок деятельности указанного уполномоченного органа, его взаимоотношения с иными федеральными органами исполнительной власти и органами местного самоуправления, в том числе в части ресурсного обеспечения деятельности, не определены, что негативно отразилось на этапных итогах военно-мемориальной работы.

При этом отсутствие регламентированного порядка деятельности Минобороны России как уполномоченного федерального органа исполнительной власти существенно затрудняло решение вопросов финансового и материально-технического обеспечения мероприятий по увековечению памяти погибших при защите Отечества и осуществление контроля за использованием средств, выделяемых на эти цели из бюджетов различных уровней, а также иных поступлений и пожертвований.

Не способствовала активизации мер по увековечению памяти погибших при защите Отечества недостаточная урегулированность правоотношений между Минобороны России как уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, органами местного самоуправления и Ассоциацией «Военные мемориалы», особенно в части выполнения межправительственных соглашений, определенных постановлением Правительства Российской Федерации от 23 октября 1995 года № 1026 «Об организации,

уполномоченной Правительством Российской Федерации на реализацию межправительственных соглашений о воинских захоронениях», и порядка регистрации прав на земельные участки, переданные под воинские захоронения.

В этой связи особое беспокойство вызывает отсутствие межправительственных договоренностей по содержанию воинских захоронений с 36 государствами, на территории которых имеются более 15,8 тыс. таких захоронений, и погребено почти 2,3 млн. погибших.

До настоящего времени действующим законодательством не регламентирован порядок межведомственного взаимодействия, в том числе в части реализации полномочий МИД России и Минобороны России по организации учета и паспортизации имеющихся военно-мемориальных объектов, отсутствует утвержденная форма учетных данных паспортизации воинских захоронений.

Требуется правовое совершенствование положений Закона и ведомственных актов, регламентирующих организацию и проведение поисковой работы, так как малооправданным является ограничение участия Минобороны России в данных мероприятиях только координацией их выполнения и определением задач для подведомственных органов военного управления. При этом механизмы реализации органами военного управления этих функций и источники средств не определены и в правовом отношении не закреплены, что не только затрудняет их выполнение, но и ставит под сомнение правомочность изданных ведомственных документов.

Существующие неопределенности в установлении порядка проведения такой работы явились одной из причин принятия Минобороны России обязательств по поиску неучтенных воинских захоронений и захороненных останков погибших при защите Отечества, не только противоречащих Закону, но и не свойственных для военного ведомства.

Для этих целей в апреле 2007 года при отсутствии правовых оснований сформирован 90 Отдельный специальный поисковый батальон (ЛенВО), деятельность которого и оснащение необходимыми материально-техническими средствами, а также решение социальных задач, особенно касающихся обеспечения военнослужащих и членов их семей жильем, не приведены в рамки требований действующих уставов и директив.

Не урегулирован в правовом отношении порядок проведения финансирования и выдачи лицензий на поисковые работы по выявлению неучтенных воинских захоронений защитников Отечества на земельных участках, предоставляемых для строительства (на территориях, где велись боевые действия).

Важным, требующим законодательного решения в части уважительного отношения к памяти погибших при защите Отечества является вопрос о распространении льгот на бесплатный проезд члена семьи погибшего при защите Отечества в период Великой Отечественной войны 1941-1945 годов к месту его погребения наравне с членами семьи военнослужащего - гражданина Российской Федерации, погибшего (умершего) в период прохождения военной службы.

Не способствовали качественному и в полном объеме выполнению полномочий и задач в военно-мемориальной работе недостаточно оправданные организационно-штатные изменения, проводимые в отношении Управления Минобороны России по увековечению памяти погибших при защите Отечества, выполняющего функции уполномоченного федерального органа исполнительной власти, которые привели не только к значительному сокращению его численности (на 29 должностей), но и к существенному понижению организационно-правового статуса.

Требуется пересмотра решение об упразднении с февраля 2009 года группы по розыску погибших и пропавших без вести военнослужащих 58 Армии СКВО, которая являлась единственным подразделением, осуществлявшим поисковые и эксгумационные

работы на территории Северо-Кавказского военного округа (в настоящее время на территории округа не разыскано 388 погибших и пропавших без вести военнослужащих).

## **2. В организации ресурсообеспечения военно-мемориальной работы**

**2.1.** Действующими законодательными актами источники финансового и материально-технического обеспечения мероприятий по увековечению памяти погибших при защите Отечества определены, однако порядок ресурсного обеспечения не выработан и в правовом отношении не закреплен, что существенно затрудняло их финансирование, особенно мероприятий, связанных с выполнением межправительственных соглашений о воинских захоронениях, деятельностью российской части смешанной межправительственной комиссии по обеспечению выполнения соглашений о воинских захоронениях, Межведомственной комиссии по военнопленным, интернированным и пропавшим без вести и российской части Совместной российско-американской комиссии по делам военнопленных и пропавших без вести.

Не выделялись средства федерального бюджета на выполнение МВД России полномочий по обеспечению общественного порядка при проведении поисковой работы, осуществлению приема стрелкового оружия, обнаруженного в ходе поисковой работы, учета погибших военнослужащих внутренних войск, лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел; участия в установлении сведений о пропавших без вести и др.

Ряд вопросов финансового обеспечения мероприятий военно-мемориальной работы планировалось решить в рамках реализации рекомендаций 26 заседания Российского организационного комитета «Победа» от 26 декабря 2007 года, согласно которым Минобороны России был разработан проект федеральной целевой программы «Сохранность и реконструкция военно-мемориальных объектов в 2011-2015 годах». Однако из-за длительности согласовательных процедур и принципиальных недостатков при его подготовке вопросы финансирования из федерального бюджета не решены.

**2.2.** В организации государственного учета, содержании и благоустройстве воинских захоронений, в том числе находящихся на территориях других государств, имеются серьезные проблемы, причиной которых являются также недостатки в руководстве и координации этой работой со стороны Минобороны России как уполномоченного федерального органа. При этом учетные данные о количестве воинских захоронений различных ведомств, органов военного управления и иных полномочных организаций имели расхождения от 2 до 5 раз.

В целях выполнения функций по организации централизованного учета и паспортизации воинских захоронений, в том числе и захоронений, расположенных на территориях других государств, приказом Министра обороны Российской Федерации от 10 апреля 1993 года № 185 «О мерах по исполнению Закона Российской Федерации «Об увековечении памяти погибших при защите Отечества» в армии и на флоте» поручалось командующим войсками военных округов и флотами принять меры по завершению к 1 января 1994 года паспортизации воинских захоронений (начата в 1990 году) и передаче учетных карточек, составленных по ранее установленной форме, в Историко-архивный и Военно-мемориальный центр Вооруженных Сил Российской Федерации. Однако в директивные сроки указанные мероприятия не завершены.

В целом на момент проверки более 16,7 тыс. воинских захоронений (35,4 % от всех состоящих на учете) оставались не паспортизованными, в том числе на территории России - 5,6 тыс. воинских захоронений, на территориях других государств - 11,1 тыс. захоронений.

**2.3.** Недостаточными и малоэффективными были меры по содержанию, благоустройству и сохранности мемориальных сооружений и объектов, увековечивающих память погибших при защите Отечества, особенно со стороны ряда органов местного

самоуправления, вызванные объективными трудностями в изыскании источников финансирования этих задач.

В целом в состоянии, требующем проведения капитально-восстановительных работ и текущего ремонта, находятся 17,0 тыс. воинских захоронений Великой Отечественной войны и локальных конфликтов на территории России и территориях иностранных государств, а также 9,6 тыс. военно-мемориальных объектов.

Практически не выделялись средства на содержание воинских захоронений, находящихся на территориях закрытых воинских гарнизонов (38 захоронений) в воинских гарнизонах 13 закрытых административно-территориальных образований в 7 субъектах Российской Федерации (Приморский и Камчатский края, Кировская, Мурманская, Пензенская, Саратовская, Оренбургская области), состояние которых, особенно в ЗАТО Полярный Мурманской области, не отвечает общепринятым нормам международного права.

**2.4.** Одной из острых проблем является недостаточная обеспеченность ресурсами строительства Федерального военного мемориального кладбища, для завершения которого требуется более 2,0 млрд. рублей.

Отсутствие необходимого финансирования привело к существенному снижению темпов строительства данного объекта и ставит под угрозу срыва срок его завершения до 1 мая 2010 года, определенный постановлением 28 заседания Российского организационного комитета «Победа» (утверждено Президентом Российской Федерации 17 февраля 2009 года (№ Пр-363)). При этом просчеты в определении ресурсопотребности, допущенные на этапе проектирования, и в ходе строительства ФВМК повлекли не только удорожание работ (более 2,0 млрд. рублей), но и значительные суммы неэффективных расходов бюджетных средств.

**2.5.** В целом проверкой выявлены нарушения и недостатки в использовании государственных средств, выделенных на проведение мероприятий по увековечению памяти погибших при защите Отечества, на общую сумму 512,1 млн. рублей, подробная характеристика которых приведена в соответствующих разделах отчета.

### **Предложения**

Министерству обороны Российской Федерации, в том числе как уполномоченному федеральному органу исполнительной власти, совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти с учетом результатов настоящей проверки:

**1.** Разработать предложения по совершенствованию государственной политики и нормативного правового регулирования, касающиеся вопросов увековечения памяти погибших при защите Отечества, обратив особое внимание на выработку эффективных механизмов взаимодействия органов государственной власти, местного самоуправления и уполномоченных общественных объединений, осуществляющих в рамках своей компетенции мероприятия военно-мемориальной работы, в том числе касающихся их финансового и материально-технического обеспечения.

**2.** Подготовить и в установленном порядке внести предложение о предоставлении права на бесплатный проезд члена семьи погибшего при защите Отечества в период Великой Отечественной войны 1941-1945 годов к месту его погребения.

**3.** Провести инвентаризацию воинских захоронений, находящихся на территории Российской Федерации, по результатам которой подготовить изменения в централизованный учет воинских захоронений и в проект федеральной целевой программы «Сохранность и реконструкция военно-мемориальных объектов в 2011-2015 годах», а также подготовить и внести предложения по финансированию расходов на их содержание, благоустройство и сохранность, в том числе вне рамок программных мероприятий.

4. Принять меры по выполнению постановления 28 заседания Российского организационного комитета «Победа», утвержденного Президентом Российской Федерации 17 февраля 2009 года (№ Пр-363), в части, касающейся финансирования и сдачи в установленный срок в эксплуатацию Федерального военного мемориального кладбища.

5. Привести в соответствие с действующим законодательством принятые решения в части, касающейся обеспечения поисковой работы, в том числе деятельности сформированного 90 ОСПБ (ЛенВО), и подготовить предложения по:

- уточнению полномочий в осуществлении координации поисковой работы в Российской Федерации;

- определению источников и механизма финансового и материально-технического обеспечения проводимых мероприятий поисковой работы, в том числе общественными объединениями;

- порядку проведения поисковых работ по выявлению неучтенных воинских захоронений защитников Отечества на земельных участках, предоставляемых для строительства (на территориях, где велись боевые действия), а также выдачи лицензий на ее ведение.

6. Подготовить порядок межведомственного взаимодействия органов государственной власти, осуществляющих в рамках своей компетенции мероприятия по увековечению памяти погибших при защите Отечества.

7. Рассмотреть причины допущенных нарушений и недостатков в расходовании государственных средств, общая сумма которых составила 512,1 млн. рублей, и принять соответствующие меры реагирования, в том числе по возмещению нанесенного государству ущерба.

В связи с изложенным, представляется целесообразным направить:

- информационное письмо Президенту Российской Федерации;
- информационное письмо Российскому организационному комитету «Победа»;
- представление Счетной палаты Российской Федерации и отчет о результатах контрольного мероприятия Министерству обороны Российской Федерации;

- представление Счетной палаты Российской Федерации правительству Москвы;
- обращение заместителю Генерального прокурора Российской Федерации - Главному военному прокурору для принятия мер реагирования по фактам нарушений законодательства Российской Федерации, выявленным Счетной палатой Российской Федерации;

- отчет о результатах контрольного мероприятия в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

**Аудитор Счетной палаты  
Российской Федерации**

**Н. И. ТАБАЧКОВ**

**Аудитор Счетной палаты  
Российской Федерации**

**А. И. ЖДАНЬКОВ**

**Аудитор Счетной палаты  
Российской Федерации**

**В. С. КОСОУРОВ**

**Аудитор Счетной палаты  
Российской Федерации**

**С. Н. РЯБУХИН**